

Dr. Finszter Géza

Rendészetelmélet

Dr. Finszter Géza

RENDÉSZETELMÉLET

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Budapest, 2014

NKE – RTK

Szerző:

© Dr. Finszter Géza, 2014

Kiadja:

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés:

Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Nyomdai kivitelezés:

Pauker Nyomdaipari Kft.

Felelős vezető:

Vértes Gábor

ISBN 978-615-5305-59-7

TARTALOM

1. RÉSZ

A RENDÉSZET TUDOMÁNYELMÉLETI ALAPJAI.....	9
--	----------

BEVEZETÉS	11
------------------------	-----------

I. FEJEZET

Tudományelméleti alapok	13
--------------------------------------	-----------

1. A kollektív önvédelem.....	13
1.1. Az elméletről.....	14
1.2. Az elmélet mint hipotézis.....	15
2. A kutatási terv.....	17
3. Az értékelés és a javaslatok.....	26
Összefoglalás az I. fejezethez.....	27
Kérdések az I. fejezethez.....	28

II. FEJEZET

Társadalomtudományok és a rendészet	29
--	-----------

1. A rendészet és a jogtudományok.....	29
1.1 A jogalkalmazásról	29
1.2 A sürgősségi ellátásról	30
1.3 Az ellentmondásokról	31
1.4 A rendészet feladatáról	32
2. Tanítások a rendészetről	33
2.1 A felhasználó és a kutatás tárgya.....	39
2.2 A rendőrségek válaszai a tudomány érdeklődésére	41
3. Rendőrségi kutatások a rendszerváltó országokban	43
Összefoglalás a II. fejezethez.....	49
Kérdések a II. fejezethez	50

III. FEJEZET

A változó rendészet és a rendészettudomány	51
---	-----------

1. A rendészettudomány fogalma	51
1.1 A közigazgatási jogtudomány a rendészetről.....	52
1.2 A szervezéstudomány kihívásai.....	54
1.3 A demokratikus alternatíva	56
2. A magyar modell	58
Összefoglalás a III. fejezethez.....	70
Kérdések a III. fejezethez.....	71

2. RÉSZ

A TÁRSADALOM KONTROLLMECHANIZMUSAI ÉS A RENDÉSZET 73

IV. FEJEZET

A társadalom kontrollmechanizmusai.....	75
1. A pozitív és a negatív kontrollok	75
1.1 A pozitív kontroll a szabadság birodalma	78
1.2 A kényszer a negatív kontroll birodalma.....	80
2. A jog mint kontroll.....	85
2.1 A közigazgatás mint pozitív kontrollmechanizmus	90
2.2 A rendészeti közigazgatás mint negatív kontroll	91
2.3 A rendészeti hatalom forrásai	95
2.4 A büntető hatalom.....	100
3. A bűnözés kontrollja	108
Összefoglalás a IV. fejezet	113
Kérdések a IV. fejezethez	114

V. FEJEZET

A közigazgatás és a rendészet	115
1. A rendészeti igazgatás küldetése.....	115
1.1 A keletkezéstörténet.....	117
1.2 A rendészeti igazgatás a közigazgatás része	121
1.3 A rendészeti igazgatás sajátosságai	122
2. A rendészet és a katasztrófavédelem.....	124
Összefoglalás az V. fejezethez	130
Kérdések az V. fejezethez	132

VI. FEJEZET

Rendészet, rendvédelem és honvédelem	133
1. A fegyveres szervek.....	133
1.1 Rendészet és honvédelem.....	134
1.2 Alkotmányos fundamentumok	137
Összefoglalás a VI. fejezethez.....	147
Kérdések a VI. fejezethez.....	149

3. RÉSZ
A RENDÉSZET TÁRSADALMI RENDELTETÉSE..... 151

VII. FEJEZET

A modern rendészet	153
1. A történeti előzmények	153
2. Az egyén biztonsága	156
2.1 Új kihívások és elméleti válaszok.....	158
3. A rendészeti menedzsment	159
Összefoglalás a VII. fejezethez	167
Kérdések a VII. fejezethez	169

VIII. FEJEZET

A rendészeti igazgatás tervezhetősége	171
1. Tanítások a rendészetről	171
1.1 Az erőszak mítosza	172
1.2 A hierarchia mítosza	173
1.3 A titok mítosza	174
2. A jogállami fordulat	175
2.1 A rendészet konzervativizmusa.....	176
2.2 A rendészet hatékonysága.....	177
2.3 Harci stratégia a bűnözés leküzdésére.....	180
2.4 A problémamegoldó rendőrség	181
3. A közösségi rendőrség és a zéró tolerancia.....	184
3.1 Centralizáció – decentralizáció	187
3.2 Egy új közbiztonsági stratégia alternatívái	191
3.3 Az önkormányzati rendőrség esélyei.....	193
Összefoglalás a VIII. fejezethez.....	197
Kérdések a VIII. fejezethez	200

IX. FEJEZET

Rendőrségi modellek	201
1. A modellalkotás	201
1.1 A rendőrségszociológia.....	204
1.2 A szervezetek értékválasztása	208
1.3 Szervezeti karakterek.....	210
1.4 A közhivatal.....	212
2. Az államszervezet és a szociológia	215
Összefoglalás a IX. fejezethez.....	221
Kérdések a IX. fejezethez.....	223

X. FEJEZET

A rendészeti kultúra	225
1. A fogalom	225
1.1 A szervezettípusok	228
2. A rendészeti kultúra eredete	231
2.1 A közbiztonsági rendészet	235
2.2 A karhatalmi rendészet.....	236
2.3 A legitím erőszak	240
2.4 A bűnügyi rendészet	242
2.5 Az információszerzés.....	244
Összefoglalás a X. fejezethez	250
Kérdések a X. fejezethez	252

XI. FEJEZET

A rendészeti stratégia	253
1. Víziók a rendőrségről	253
1.1 Stratégiák a vállalkozásokban és a közigazgatásban	253
1.2 A közigazgatás.....	254
1.3 Tervezés a közigazgatásban	257
2. Stratégiák a rendészeti igazgatásban	259
2.1 Módszerek	263
3. Kormányzati stratégiák.....	264
Összefoglalás a XI. fejezethez.....	265
Kérdések a XI. fejezethez.....	267

Irodalomjegyzék	268
-----------------------	-----

1. RÉSZ

A RENDÉSZET TUDOMÁNYELMÉLETI ALAPJAI

BEVEZETÉS

Tankönyvünk címe Rendészetelmélet. A cím magyarázatra szorul!

Mit értünk rendészetten?

A rendészeti igazgatás átfogó bemutatására vállalkozó monográfia a következők szerint jellemzi a hétköznapiak vélekedését: „*A rendészetről hallván eltöprengünk, hogy az meg micsoda, a rendőrségről viszont mindenkinek pontos képe van...*” Valóban, a közvélemény a rendészetet a rendőrrel azonosítja, akivel a közterületeken és a közlekedésben találkozhat, akitől a megtámadott segítséget remél, a jogsértő pedig azt, hogy elkerülheti. Egyszerre érez a polgár tiszteletet az őt védő rendőr bátorságáért, a bűn ellen sikeresen cselekvő személy hozzáértéséért, de félelmet is a rendőri hatalom fenyegetéseivel szemben.

Ha a rendészetről a szakma képviselőjét kérdezzük, ő a maga speciális tudására támaszkodva válaszol. Valószínűleg azzal kezdené, hogy meghatározná szűkebb szolgálati területét (pl. közlekedési rendőr, pénzügyi nyomozó vagy éppen büntetés-végrehajtási alkalmazott), és kiderülne az is, hogy számára nem az általánosságok fontosak, hanem az a saját tudás és tapasztalat, amit munkája során szerzett. A megkérdezett kolléga előadásából megtudhatnánk, hogy hol helyezkedik el a hierarchiában: országos főkapitány vagy beosztott járőr. (Az sem kizárt, hogy interjúalanyunk hallgatásba burkolózna, mert olyan szakmát művel, amiről nem szoktak „mesélni”.)

Most nézzünk egy meghatározást a jog nyelvén. A rendészetnek normatív fogalma nincs, de az egyes rendészeti szervezetek már megtalálhatjuk a meghatározását az alapító szervezeti törvényekben. Példának okáért a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) és (2) bekezdései szerint: „*A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntetővizsgáló feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.*”

Ha azokhoz a szerzőkhöz fordulnánk, akik a rendészet fogalom kimunkálásával a tudományok világába emelték a rendőrködéssel szerzett ismereteinket, olyan meghatározásokra bukkanhatunk, amelyekben a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek legitím fizikaierőszak-monopólium birtokában történő elhárítása kapja a fő hangsúlyt.

A feltett kérdésre: mi a rendészet? – meglehetősen különböző válaszokat kapunk, attól függően, hogy a mindennapok ismereteire, a szakma önmagáról alkotott képére, a jog meghatározására, avagy a tudomány által kialakított fogalomra hagyatkozunk.

Tudásunkat tehát meríthetjük

- * hétköznapi tapasztalatokból,
- * szakmai ismeretekből,
- * a jogi norma meghatározásából és
- * tudományos kutatások eredményeiből.

Megígérhetjük, hogy ebben a tankönyvben mind a négy forrásra támaszkodni fogunk, mert egyik sem helyettesítheti a másikat. A hétköznapi tapasztalatok önmagukban még nem tudományosan igazolt törvényszerűségek, de nem is nélkülözhetőek a törvényszerűségek megismeréséhez. A szakmai tudás elkülönít a laikus társadalomtól, ugyanakkor figyel a közösség bölcsességére és az elmélet üzeneteire. A jogi meghatározás arról szól, hogy milyen legyen a szabályozás tárgya (esetünkben a rendőrség), és nem arról, hogy az milyen a valóságban.

Létrehozható-e a rendészetről szerzett tudás e kútfőinek a harmóniája? Ennek legalább négy feltétele van:

- * Az első feltétel, hogy a társadalomnak legyen lehetősége megfogalmazni elvárásait a rendészetével szemben és kontrollálhassa azok teljesítését.
- * Másodsor, hogy a rendőrködés, a rendészeti szervek működése, a közrend fenntartása és a közbiztonság megóvása nyerje el a közösség szükségletét szolgáló, szakmai hozzáértéssel folytatott jogalkalmazói munka rangját.
- * A harmadik feltétel azoknak a tudományos előzményeknek, valamint kutatási módszereknek a meglelése, amelyek alkalmasak a rendészeti jelenségek leírására, rendszerbe foglalására és törvényszerűségeik feltárására.
- * Negyedszer: fontos a kutatások hasznossá tétele. Tanúságtétel arról, hogy a tudományosság hatékonyabbá teheti a társadalom védelmét a jogsértésekkel szemben, korlátozhatja az államhatalom önkényes gyakorlását, és a legmegbecsültebb szakmák magasságába emelheti a rendészeti hivatást.

A következő fejezetekben azt vizsgáljuk, rendelkezésre állnak-e ezek az adottságok a kutatómunka számára.

I. FEJEZET

Tudományelméleti alapok

Az emberek ősidőktől fogva képesek voltak közösségek létrehozására és az együttműködésre. De a kezdetektől számolniuk kellett azzal is, hogy ezt a szolidaritást egyesek „rosszra hajló” természete súlyosan megzavarhatja. A gonoszságra magyarázatot kellett találni, és gondoskodni kellett a megtámadott értékek védelméről.

A magyarázatot először a vallásos hitek kínálták, a védelmet pedig az egész közösség együttesen biztosította.

A vallások társadalomépítő szerepe sem a távoli múltunkban, sem napjainkban nem nélkülözhető. Csakhogy a hitek kizárólag túlvilági, transzcendentális megoldásokkal szolgálnak. (Ezek a megoldások nem lebecsülendők, minthogy képesek segítő kezet nyújtani mindenkinek, akinek erre a szellemi támogatásra lelki szükséglete van.) Annak lehetősége, hogy a társadalom jelenségeire tudományos magyarázatot találjunk, akkor nyílt meg, amikor a vallások lemondtak egyeduralmukról. Azt a történelmi korszakot, amelyben ezek a feltételek megteremtődtek, Mannheim Károly „*a feudális életrend felbomlása*” időszakára teszi, és ezt írja: „*Amíg a társadalmi egységek csak a vallási értelemadások közvetítésével voltak megragadhatók és csak annyiban voltak láthatók, amennyiben összefüggésbe lehetett hozni őket Krisztus misztikus testével, addig nem jöhetett létre mai értelemben vett társadalomtudomány.*”¹

1. A kollektív önvédelem

Ami a gonoszsággal és az ártó szándékokkal szembeni *kollektív önvédelmet* illeti, annak lehetőségei végesek. Minél bonyolultabb a társadalom, minél világosabban válik el a magánélet a közélettől, annál sürgetőbb lesz

- * a közösség védelmi igényeinek *professzionális* kielégítése (rendészeti szakismeret megjelenése),
- * az ehhez nélkülözhetetlen államhatalomnak a közérdek szolgálatába állítása (a szolgáltató állam megjelenése),
- * az állam hatalomgyakorlásának *normatív* szabályozása (a modern közjog megjelenése).

Nem meglepő, hogy ezek a kondíciók is a „*feudális életrend*” felbomlásának időszakában, az eredeti tőkefelhalmozódás kezdetén, a modernitással együtt jöttek létre. A történelem logikáját ismerhetjük fel abban, miszerint a bontakozó piacgazdaság igé-

1 MANNHEIM Károly: *A gondolkodás struktúrái, Kultúraszociológiai tanulmányok*, Atlantisz, Budapest, 1995, 32.

nyeinek megfelelő római magánjog befogadása és a társadalomtudományok megszületésének a feltételei ugyanakkor a történelmi periódusnak, a 17. és 18. századnak a termékei, amelyben megjelent a közszolgálat első korszerű formája, a rendészeti igazgatás. Még akkor is üdvözlőnk kell ezt a szerencsés együttállást, ha a rendőrködés sokáig nem lépett túl a veszélyelhárítás napi praxisán, nem tartotta lehetségesnek tevékenységének jogi szabályozását és nem igényelte a tudományos érdeklődést sem.

Az későbbi felismerés, miszerint a rendészeti közszolgálat fejlesztése sem valósulhat meg jogi alapvetés és elméleti támogatás nélkül. A rendészeti tételes jog megszületése – ami magába foglalja részben a közigazgatási anyagi és eljárási jogot, részben pedig a büntető anyagi és alaki normákat is – a 19. század teljesítménye volt. Az európai kontinensen a rendészet először a jogtudományoktól kapott elméleti alapvetést. A szélesebb társadalomtudományi érdeklődésnek a rendőrségek csak a 20. század második felében nyíltak meg, akkor, amikor ez az igény – később részletezett okok miatt – feltámadt, és csak ott, ahol a rendészet mint a közhatalom része egyáltalán kutathatóvá lett. A rendőrszociológia, a rendőretika, általában a rendészetek szocio-politikai megközelítése az angolszász világban bontakozott ki, amihez az utóbbi huszonöt-harminc esztendőben csatlakoztak az európai kontinens kutatói.

Addig is, amíg a modernitás centrumaiban ezek a diszciplínák rátaláltak a rendészetre, a rendőrségi hivatalok működése hatalmas tapasztalati anyagot gyűjtött össze, amit nevezhetünk akár a tudomány előtti ismeretek tárházának is. Az örködés módozatai, a rászoruló megvédelmezése, a jogsértők megfékezése, a rejtőzködő bűnelkövetők kézre kerítése olyan szakmai tények halmazát eredményezték, amelyek tanulságait a munka eredményesebbé tétele érdekében általánosítani kellett. Elméleti szintézisre volt szükség. *„Ekkora ismeretmennyiséget csakis az halmozhatott fel, akinek a számára nincs adat, csak elmélet. Az elmélet a szellem anyja, ez teszi tapadóvá a tényeket. A lomtényt személyes ügyünké avatja, az elszórt adatot az „én” érdekével bogozza össze. A tények nem ránk szakadó kövek többé, hanem a gondolkodás lírájának rendezett verssorai.”*² Egy-egy zseniális nyomozás eredményeit látva, a közösségért fáradozó rendőr teljesítményét elismerve talán nem túlzás „lírát” emlegetni.

Amint azt látni fogjuk, a rendészeti működés gazdag tényanyagának egy-egy területét először a kriminológia és a kriminalisztika tudományának sikerült elméletté fejleszteni, de a rendészet minden ágazatát felölelő szintézis, a *rendészetelmélet* megalkotása egy új stúdiumtól, a *rendészettudománytól* várható.

1.1 Az elméletről

Az elmélet (görögül *teoria*) „... bizonyos összefüggő jelenségeknek törvényekből folyó magyarázata. Az elmélet tehát mindig bizonyos egyetemes gondolat egységébe foglalja össze a tényeket; a tényeknek meg kell felelniük az elméletnek, az elméletnek meg kell magyarázni a tényeket. Mihelyt valamely tény merül fel, amely az eddigi elmélettel határozottan meg

2 NÉMETH László: *Európai utas*, Magvető és Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1973, 396.

nem fér, az elmélet hibás. Így az elmélet fogalma szorosan kapcsolatos a hipotézisével, mert az igazolt hipotézis az elmélet alapja. Amíg a megismerés elméletekhez nem jutott el, csak tényeket gyűjtött, addig nem ad tudományt, hanem csak halmazát az ismereteknek. Igaz ugyan, hogy a tények megmaradnak, az elméletek megváltoznak, de azért mégis elméletek alkotása a megismerés szükséglete és végcélja. A tudományos haladás a fogyatékos elméleteket jobbakkal helyettesíti. A közönséges életben az elméletet ellentétbe szokás helyezni a gyakorlattal s némileg fitymálva beszélnek a pusztá, holt, elvont elméletről, s mondják, hogy, hogy valami csak elméletben igaz, de nem a gyakorlatban, vagy a gyakorlatban hasznavehetetlen, így nem alkalmazható s több efféle. Mindez csak részben áll. Ami igazán igaz az elméletben, a gyakorlatban sem lehet hibás; csak hogy

1. *elméleteink távolról sem mind annyira befejezettek, hogy a gyakorlatban használni lehessen, tehát még nem végleges elméletek;*

2. *az elmélet elvégre is csak egyetlen igazságokat közöl velünk, hogy hol és miképp kell ezeket alkalmazni, arra nézve külön megfontolás, tudás, ítélet és gyakorlat szükséges.*³

A lexikon meghatározását elemezve az elmélet kettős funkcióját fedezhetjük fel:

- ✱ az elmélet egyfelől *a tudományos kutatás kiinduló pontja*, ami *hipotézisekben* jelenik meg, fő módszere *a dedukció*, amelynek során az általános tételekből jutunk el az egyes tények jobb megértéséhez;
- ✱ az elmélet másfelől *a tudományos kutatás eredménye*, ami *törvényszerűségek* megfogalmazásában jelenik meg, fő módszere az *indukció*, amelynek során az egyes tényekből jutunk el az általános felismerésig.

A következőkben az elméletnek ezt a két funkcióját tekintjük át.

1.2 Az elmélet mint hipotézis

Képzeljünk el egy olyan helyzetet, amelyben a rendészettudományt művelő kutató azt a feladatot kapja, hogy mérje fel a rendőrsűrűség általános helyzetét országosan, majd pedig hasonlítsa össze a különböző településtípusok (főváros, nagyváros, város, falu, tanyavilág) rendőrségi ellátottságát, végül pedig vizsgálja meg az elmaradott, többszörösen hátrányos helyzetű területeket ugyanebből a szempontból. Ennek érdekében kutatási tervet kell készítenie, amelyben először meghatározza a kutatás célját és megfogalmazza a kiinduló feltevéseket.

A kutatás célja lehet egy állapotanalízis, a jelenlegi helyzet valósághű megismerése, de lehet a belügyi kormányzat által korábban hozott – rendőri jelenlétet növelő – intézkedések eredményeinek a felmérése. Végül bízhatnak a kutatók abban is, hogy munkájuk révén sikerül olyan új megoldásokat találni, amelyek a legelmaradottabb térségek

3 Révai Nagy Lexikon, VI. kötet, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest, 1912, 410–411.

közbiztonságát is javíthatják, és a legelesettebb, leginkább kiszolgáltatott honfitársainknak is nagyobb biztonságot garantálhatnak.

Ami a kutatás előfeltevéseit illeti, ez maga a *hipotézis*, amelynek a helyességét a tényvizsgálatok és a statisztika segítségével kell ellenőrizni. A hipotézisnek nem az a feladata, hogy előre vetítse a kutatás végeredményét, hanem az, hogy tervezhetővé tegye a munkát. A hipotézis akkor jó,

- ✱ ha abban kirajzolódik a megismerés egész folyamata,
- ✱ ha alkalmas ad a kiinduló feltevések rendszeres ellenőrzésére és korrigálására,
- ✱ ha végül elvezet a valóság helyes megismeréséhez.

A hipotézis (a kutatás elméleti alapvetése) támaszkodhat

- ✱ a kutató *saját tapasztalataira*,
- ✱ a rendészetről a társadalomban kialakult vélemények *konszenzusára*,
- ✱ de befolyásolhatják *előítéletek* is.

Ami a saját tapasztalatokat illeti, a *korábbi kutatások* tanulságai lehetnek olyanok, amelyek a rendőri ellátottságot nehezítő tényezőket tártak fel. Például azt, hogy a túlzottan centralizált államrendőrségi modell indokolatlanul nagy erőket köt le a központi apparátusok működtetésére, élteti a bürokráciát, újra termeli a hiányt a végrehajtás szintjein. A létszámnövelés állandó szükséglete (a rendészet modernizációja helyett) akadályozza a szakmai képzés alaposságát, és megnehezíti annak a helyismeretnek a megszerzését, ami elsősorban a közrendvédelemben szolgáltók számára nélkülözhetetlen. Látjuk, hogy a hipotézis gyakran túlzottan kritikai szemléletű, ami felnagyítja a hibákat és figyelmen kívül hagyja az erényeket. Ez úgy kerülhető el, hogy a tervezés számol az aktuális szervezeti megoldások pozitívumaival, például azzal, hogy a központi irányítás biztosítja a végrehajtás egységességét, a legfontosabb feladatokra koncentrálhatja a legjobb erőket, gyorsan reagálhat a közbiztonság védelmét szolgáló sürgető igényekre, függetlenítheti magát az eltérő helyi lehetőségektől, és ekként létrehozhatja a közbiztonságnak az egész országra érvényes „egyenszilárdságát”.

Ami a társadalom többségében kialakult konszenzust illeti, a kutatót nem hagyhatják közömbösen a rendészetről a *társadalomban kialakult vélemények*. Így például megerősödhet az a szemlélet, hogy a helyi önkormányzatok nem lehetnek a helyi közbiztonság jó gazdái, azt a dekoncentrált, központból irányított területi rendőri szervekre kell bízni. A társadalmi mozgalmak minőségére is figyelni kell, de a túlzásokat is érdemes elkerülni, amikor csak azok a civil kezdeményezések nyerik el az állam tetszését, amelyek ugyancsak központilag ellenőrzöttek és a centralizált rendőri struktúrát másolják (lásd helyel-közzel a polgárőrségek gyakorlatát). A magánbiztonság, a vállalkozások keretében végzett vagyonőrzés és a magánnyomozás lehet a közbiztonságnak mint kollektív terméknek a hasznos kooperációs partnere, amennyiben a tisztességes piaci magatartás, a szakmai felkészültség és a törvényes működés valamennyi feltételének megfelel.

A helyes kutatási terv számol a rendészetet övező *előítéletekkel*, amelyek valós problémákra figyelmeztetnek, de leegyszerűsítő magyarázataikkal rossz megoldásokra készítetnek. Az előítéletek torzképet rajzolnak mind a bűnről, mind pedig az ellene folytatott küzdelemről:

- ✱ Egyfelől a rendpárti szélsőség a jogsértőt kirekesztésre ítélt genetikai selejtnak ábrázolja, aki nem érdemel szolidaritást. Vele szemben hatékonyak csak a korlátok nélküli rendőri hatalom és a büntetések szigorítása lehet eredményes. Olyan rendőrséget vizionálnak, amelynek a kezét nem kötik meg „bűnözőpárti” jogszabályok. Továbbá a rendőrök soha nem lehetnek elegek, a létszámnövelés mindig aktuális feladat. (Ennek a felfogásnak gyakran a bűnnek való teljes kiszolgáltatottság ad táptalajt.)
- ✱ Másfelől a szabadságpárti túlzás a jogsértőben hajlamos a társadalmi igazságtalanságok áldozatát látni, a rendőrségről szüntelenül hatalmi túltengést feltételez, ami sérti a törvényességet és alássa a hatékonyságot, a rendészet hatósági eszközeit társadalmi összefogással gondolja helyettesíteni, bízik a bűnbánat jobbító erejében, a megbocsátás nevelő hatásaiban. (Ennek az optimizmusnak nem ritkán az a szerencsés élethelyzet a magyarázata, amelyet elkerülnek a bűn igazán durva formái.)

Az előítéletekkel a tények alapos ismeretében lehet vitába szállni. A helyi közbiztonságot megrendítő egyes jelenségekkel szembeni hatósági tétlenség oka sokszor egyáltalán nem a rendészeti jogosítványok elégtelenségében, hanem az ésszerűtlen szervezeti megoldásokban, a hiányos szakmai felkészültségben, avagy az irányítás gyengeségeiben fedezhető fel. Ugyanezek az okok tehetők felelőssé a kényszerítő eszközök visszaélés-szerű alkalmazásáért is. Nem kétséges, hogy a társadalom működési zavarai lehetnek bűnkeltő tényezők, de mindez nem változtat a bűnfelelősség elvén, azon, hogy értékeink védelme megköveteli annak következetes érvényesítését, hogy a bűn büntetést érdemel. A büntetés alternatíváit keresve érdemes tudatosítani azokat a helyzeteket is, amelyekben a közvetítés és a megbocsátás már hatástalannak bizonyul. (Az előítéletekről részletesen szólunk a rendészeti kultúrával foglalkozó X. fejezetben.)

2. A kutatási terv

Az előbbiekben vázolt hipotézis alapján az első feladat a települések rendőri ellátottságának általános felmérése.

Az országos áttekintés

1. A rendőri erők létszáma, belső tagoltsága és területi elhelyezkedésük:

Nélkülözhetetlen az *általános hatáskörű rendőrség létszámának, belső munkamegosztásának, a közterületi jelenlétre mozgósítható erők nagyságának, a területi tagoltságának, az*

egyres településekre jellemző rendőrsűrűségnek, az őrsök és a körzeti megbízotti szolgálatok helyzetének a megismerése. (A centralizáció egyik előnye, hogy ezek az adatok az általános hatáskörű rendőrség vezetése számára rendelkezésre állnak, és a kutatói munka támogatása jegyében a felmérésben résztvevők rendelkezésére bocsáthatók. Természetesen csak akkor, ha a rendőri adminisztráció valóban támogatja az elmélet törekvéseit, mert egyébként az is a centralizáció privilégiuma, hogy elzárja ezeket az információkat.)

2. A közbiztonságot közvetlenül fenyegető helyi bűnügyi fertőzöttség:

Az országos rendőrsűrűség felmérése önmagában a közbiztonság helyi állapotairól azért nem adhat teljes képet, mert ehhez hozzá kell rendelni az egyes megyék és városok bűnügyi helyzetét is. A helyi közbiztonság alakulásában nem minden bűncselekmény-típusnak van meghatározó szerepe, ezért külön értékelést igényel a közterületen elkövetett erőszakos-garázda magatartások alakulása, valamint a vagyon elleni bűnözés helyi jellemzői.

3. Az országos településszerkezet aktuális vázlata:

Ebben a körben a megyék és a járások, a főváros, nagyvárosok, városok, falvak és a tanyavilág népességének demográfiai adatai, a települések tájban játszott gazdasági szerepe (főként eltartó és munkahelyteremtő képessége), valamint a társadalmi-politikai jellemzők összefoglalása szükséges.

4. A fogalmak meghatározása:

Mi az elemzési egység? Az elemzési egység a rendőrsűrűség, valamint a potenciális és a tényleges rendőri jelenlét!

A rendőrsűrűség mérésének két módja:

- * a százezer lakosra jutó rendőrlétszám, illetve
- * az egy rendőrre eső lakosság szám.

A potenciális rendőrsűrűség azt mutatja meg, hogy miként alakul az állománytábla szerinti létszám és a lakosság aránya. *A potenciális sűrűség kizárólag a százezer lakosra jutó rendőrlétszámmal mérhető.*

A tényleges rendőrsűrűség azt mutatja meg, hogy miként alakul az egy adott helyen adott időpontban *ténylegesen rendelkezésre álló rendőrlétszám és az adott helység lakosainak egymáshoz mért aránya. A tényleges rendőrsűrűség kizárólag az egy rendőrre eső lakosság számmal mérhető.*

Ha az országos és a nagy közigazgatási egységek (megyék és a százezer lakosnál nagyobb nagyvárosok) állománytábla szerinti *potenciális rendőrsűrűségét* vizsgáljuk, akkor a százezer lakoshoz mért rendőrlétszám ad eligazítást.

Ha az egy adott időpontban rendelkezésre álló tényleges rendőri jelenlétre vagyunk kíváncsiak, akkor a közigazgatási egységek nagyságától függetlenül az egy rendőrrre eső lakosok száma mutatja meg a *tényleges rendőrsűrűség* nagyságát.

Az európai országok rendőrségeinek létszámát alapul véve *nagy a potenciális rendőrsűrűség* ott, ahol a százezer lakosra jutó rendőrlétszám meghaladja a 300 főt.⁴ *Nagy a tényleges rendőrsűrűség* ott, ahol az egy szolgálatban álló rendőrrre eső lakosság létszáma nem éri el a 400 főt. (A szükséges és elégséges létszám azonban ettől az átlagtól eltérhet, és településenként külön vizsgálandó.)

A rendőrsűrűség mérésének elemzési egysége:

- * az egész ország területe – a teljes hivatásos személyi állomány
- * az egyes megyék – a megye teljes hivatásos személyi állománya
- * a városok – a városi kapitányság teljes hivatásos személyi állománya
- * a falvak és a tanyak – az ott működő őr, rendőrállomás, körzeti megbízott (kmb).

A rendőrsűrűség mérése (teljes állomány):

- * az egy időpontban a közterületen jelenlévő állomány
- * az egy időpontban bevethető állomány
- * az egy időpontban mozgósítható állomány.

* A rendőrsűrűség mérése (csak a közrendvédelmi állomány):

- * az egy időpontban a közterületen jelenlévő állomány
- * az egy időpontban bevethető állomány
- * az egy időpontban mozgósítható állomány.

* A rendőrsűrűség mérése (csak a közlekedési állomány):

- * az egy időpontban a közutakon jelenlévő állomány
- * az egy időpontban bevethető állomány
- * az egy időpontban mozgósítható állomány.

* A rendőrsűrűség mérése (csak a bűnügyi állomány):

- * az egy időpontban a helyszínen lévő állomány
- * az egy időpontban az állomány ügyterhe
- * az egy időpontban mozgósítható állomány.

* A rendőrsűrűség mérése (csak az igazgatásrendészeti állomány):

- * az egy időpontban a szolgálatban lévő állomány
- * az egy időpontban az állomány ügyterhe
- * az egy időpontban mozgósítható állomány.

4 MONET, Jean-Claude: *Police et sociétés en Europe*, La Documentation en Français, Paris, 1993, 124 – 125.

A rendőrsűrűség azonban önmagában keveset árul el arról, hogy milyen hatásokkal képes a rendőrség teljesíteni feladatait. Ezért a sűrűség mellé a szakmai teljesítményt jelentősen befolyásoló tényezőket kell kapcsolni. Ezek a következők:

- * a rendőrsűrűség és a *jelenlét*, vagyis a meghatározott közterületen, meghatározott időpontban közterületi szolgálatban tevékenykedők száma;
- * a rendőrsűrűség és az *elérhetőség*, vagyis annak esélye, hogy a rendőrhöz forduló értő meghallgatásra talál a hatóságnál;
- * a rendőrsűrűség és a *reagáló képesség*, vagyis annak az esélye, hogy a bejelentésre a legésszerűbb időn belül, a legjobban kiválasztott helyszínre a legmegfelelőbb szakértelem összpontosítható;
- * a rendőrsűrűség és a *szakértelem*, vagyis annak biztosítása, hogy a feladataira felkészített, hozzáértő állomány álljon rendelkezésre;
- * a rendőrsűrűség és az *ügyforgalom*, vagyis annak biztosítása, hogy a munkateher és a rendelkezésre álló rendőri kapacitások között arányosság legyen biztosítható.

A kutatási hipotézisben az említett összefüggéseket a következő mátrixok tartalmazzák:

A rendőrsűrűség és jelenlét		
sűrűség	magas, de nincs jelen	magas és jelen van
magas	ez a leginkább pazarló változat, az alacsony hatékonyság oka az állományon belüli rossz arányok (vezetők – vezetettek; tisztek – tiszthelyettesek; szakirányú és funkcionális területek stb.), a túlburjánzó bürokrácia, a hibás szolgálatszervezés; megoldás a szervezet ésszerű átalakítása a létszámemelésre nincs szükség	jól integrált szervezet, amely megfelel feladatainak és hatásköreinek, jó arányok a szakirányú és a belső igazgatás között, csak a szükséges bürokrácia működik, képes alkalmazkodni a társadalom változó szükségleteihez az állomány szakmai tudásának állandó fejlesztése mellett a létszám még csökkenthető is
sűrűség	alacsony és nincs jelen	alacsony, de jelen van
alacsony	ez a legkevésbé elfogadható változat, megoldás a szervezet ésszerű átalakítása létszámemelésre is szükség van	jól integrált szervezet, amely alkalmazkodik a társadalom változó szükségleteihez létszámemelésre szükség van
	szolgálatszervezés gyenge	szolgálatszervezés jó

1. táblázat

A rendőrsűrűség és az elérhetőség		
sűrűség magas	<p>magas, de nehezen elérhető</p> <p>nem kellő dekoncentráció, a helyi viszonyok hiányos ismerete, elégtelen szakmai tudás, alacsony társadalmi elfogadottság, merev hivatalnoki szemlélet, megtúrt jogsértő gyakorlatok stb.; megoldás a szervezeti struktúra, a szakmai tudás és a szervezeti kultúra javítása</p> <p>létszámemelésre nincs szükség</p>	<p>magas és könnyen elérhető</p> <p>ésszerű dekoncentráció, magas szakmai felkészültség, flyamatos együttműködés a helyi közösségekkel, az önkormányzatokkal és a civil szférával</p> <p>az állomány szakmai tudásának állandó fejlesztése mellett a létszám még csökkenthető is</p>
sűrűség alacsony	<p>alacsony és nehezen elérhető</p> <p>nem kellő dekoncentráció, a helyi viszonyok hiányos ismerete, alacsony társadalmi elfogadottság, merev hivatalnoki szemlélet, megtúrt jogsértő gyakorlatok stb.; megoldás a szervezeti struktúra reformja, a szervezeti kultúra javítása</p> <p>létszámemelésre szükség van</p>	<p>alacsony, de könnyen elérhető</p> <p>ésszerű dekoncentráció, flyamatos együttműködés a helyi közösségekkel, az önkormányzatokkal és a civil szférával</p> <p>az állomány szakmai tudásának állandó fejlesztése mellett a létszám stabilizálására van szükség</p>
	elérhetőség rossz	elérhetőség jó

2. táblázat

A rendőrsűrűség és reagáló képesség		
sűrűség	magas, de rosszul reagál	magas és jól reagál
magas	hiányos munkamegosztás, elégtelen szakmai jártasság , rossz vezetés, technikai fogya- tékosságok	ésszerű munkamegosztás, megfe- lelő szakmai jártasság , hozzáértő vezetés, korszerű technika
	létszám megfelelő	létszám megfelelő
sűrűség	alacsony és rosszul reagál	alacsony, de jól reagál
alacsony	hiányos munkamegosztás, elégtelen szakmai jártasság , rossz vezetés, technikai fogya- tékosságok	ésszerű munkamegosztás, megfe- lelő szakmai jártasság , hozzáértő vezetés, korszerű technika
	létszámhiány (csak a létszám- emelés nem hoz javulást)	létszámhiány (a létszámemelés javuló teljesítményt eredményez)
	reagáló képesség rossz	reagáló képesség jó

3. táblázat

A rendőrsűrűség és szakértelem		
sűrűség	magas, de alacsony szakértelem	magas és jó szakértelem
magas	elégtelen tárgyi tudás, nehézkes problémamegoldó gondolkodás, alacsony cselekvési készség és jártasság	elégséges tárgyi tudás, fejlett problémamegoldó gondolkodás, megfelelő cselekvési készség és jártasság
	a létszámemelés helyett a képzés és a továbbképzés javítása a megoldás	folyamatos minőségfejlesztés

sűrűség	alacsony és hiányos szakértelem	alacsony, de jó szakértelem
alacsony	elégtesen tárgyi tudás, korlátozott problémamegoldó gondolkodás, alacsony cselekvési készség és jártasság a létszámemelés mellett a képzés, a továbbképzés javítása a megoldás	elégtesen tárgyi tudás, fejlett problémamegoldó gondolkodás, megfelelő cselekvési készség és jártasság a létszámemelés mellett folyamatos minőségfejlesztés a megoldás
	– szakértelem gyenge	szakértelem jó

4. táblázat

A rendőrsűrűség és ügyforgalom		
sűrűség	magas, de csekély ügyforgalom	magas és nagy ügyforgalom
magas	a hatáskörök és az illetékesség felülvizsgálata az ügyforgalom javítása érdekében a létszámok újragondolása (át-szervezés)	a hatáskörök és az illetékesség felülvizsgálata az ügyforgalom arányossá tétele érdekében takarékos létszámtervezés
sűrűség	kicsi és kis ügyforgalom	kicsi, de nagy ügyforgalom
alacsony	a hatáskörök és az illetékesség felülvizsgálata az ügyforgalom arányossá tétele érdekében létszámemelés	a hatáskörök és az illetékesség felülvizsgálata az ügyforgalom csökkentése érdekében a létszámok újragondolása (át-szervezés)
	ügyforgalom csekély	ügyforgalom nagy

5. táblázat

5. A mintavétel és az adatgyűjtés:

A mintavételt egy megvalósíthatósági tanulmány előzi meg. Amint az előzőekből kitént, noha a leghátrányosabb kistélepülések rendőri ellátottságára vagyunk kíváncsiak, mégis célszerű az országos adatokból kiindulni, ehhez pedig az ORFK adataiból szükséges információkat kérni. Ebből is nyilvánvaló, hogy az ilyen típusú kutatások a szakmával szoros együttműködésben valósíthatók meg.

Az ország településszerkezetének ismerete és a hátrányos helyzetű települések közül pontos értelmezése segítheti a kutatási minta kiválasztását. Példának okáért a településnagyságot az ötszáz főnél kisebb lélekszámú, illetve a tanyaszerű településekre célszerű szűkíteni. Amennyiben ebben konszenzus van, akkor legalább azt a négy megyét válasszuk ki, amelyekben ez a településszerkezet a leginkább jelenlévő. (Lehetséges, hogy a tanyaszerű település és a többszörösen hátrányos helyzet nem hozható összhangba, a leginkább hátrányos helyzetben élő lakosság a kisebb falvakban inkább megtalálható, mint a tanyavilágban.) A lényeg az, hogy a kiválasztott minta helyesen tükrözze vissza az egész sokaság jellemző vonásait. (A kiválasztott mintában élők helyzete reprezentálja valamennyi hazánkban élő hátrányos helyzetű település lakosait.)

Elképzelhető, hogy a mintavételnek a legoptimálisabb feltételeket Borsod-Abaúj Zemplén, Bács-Kiskun, Zala és Baranya megye biztosítja. Ezekben a megyében szakértői megbeszélések alapján szükséges kiválasztani a településeket, amelyek a mintába kerülnek. Ezek száma megyénként négy-öt helység lehet. (Figyelemmel a kutatásban részt vevő erőkre.)

A minták kiválasztása előtt az adatgyűjtés módszereit kell meghatározni. Elhatározhatjuk, hogy döntően három módszerrel élünk:

- * szakértői fókuszbeszélgetések a kiválasztott megyei főkapitányságok szakértőivel, a megyei önkormányzat vezetőivel és a helyismerettel rendelkezőkkel;
- * a helyi rendőrségeknek a rendőri jelenlétre vonatkozó önértékelése;
- * interjúk a kiválasztott településeken szolgálatot teljesítő rendőrökkel,
- * kérdőíves felvétel és interjúk az érintett lakosság körében.

A kutatási tervhez természetesen szükségleti terv is csatlakozik, ami tartalmazza, hogy a feladat végrehajtásához hány kutatóra, segítő munkatársra van szükség, illetve milyen anyagi-technikai és pénzügyi feltételek biztosítása mellett hajtható végre a feladat. Mindezek ismeretében és birtokában lehet meghatározni a kutatáshoz szükséges időt, az egyes részfeladatok végrehajtásának ütemezését és a kutatási jelentés elkészítésének időpontját.

3. Az értékelés és a javaslatok

Az értékelés tartalmazza az állapotanalízist (a vizsgált jelenség diagnózisát), az állapotanalízisből levezethető minősítést:

- * a többszörösen hátrányos helyzetű kistérségek rendőri ellátottságának helyzetét,
- * az erősségeket,
- * a gyengeségeket,
- * a támogatásokat és
- * a fenyegetéseket.

Amikor a kutatási jelentést megfogalmazzuk, egyúttal elméletet is alkotunk, ami ebben az esetben már nem hipotézis, hanem *a tudományos kutatás eredménye*. Leírhatjuk a rendőri jelentéset meghatározó főbb *törvényszerűségeket*, és azok igazolására a kutatás során feltárt egyes tényekből vonunk le következtetéseket *az indukció* módszerével.

A kutatás eredményei a rendőri jelenléte javító javaslatokban tükröződnek vissza. A javaslatok kialakításához és azok ellenőrzéséhez a legalkalmasabbak a konferenciák, amelyeken a kutatók találkozhatnak a téma elméleti művelőivel, a gyakorlat szakembereivel és a lakossággal. Több ilyen fórumot érdemes szervezni.

Ezek után készíthető el a végleges kutatási jelentés, amelynek hasznosítása már a kutatói munka színvonalától, a belügyi kormányzat politikai törekvéseitől, a szakma fogadókészségétől és a társadalom támogatásától függ.

Az előzőekben ismertetett kutatási terv egy, a Belügyminisztérium Tudományos Tanács által a 2014. évre meghatározott kutatási program tervezete, ezért ebben a tanácsban annak eredményeiről még nem adhatunk számot. Célunk nem is lehetett egyéb, minthogy ezen a példán igazoljuk a következőket:

- * A rendőri tevékenységek egy demokratikus jogállamban *a társadalomtudományok eszközeivel* kutathatóak. Ebben az esetben a rendőrség egyszerre lehet megrendelője és tárgya is az elméleti feltáró munkának.
- * A kutatás sikere attól függ, hogy mennyi *előzetes ismeretünk* van a kutatás tárgyáról és milyen mértékben tudunk olyan *módszerek* birtokába jutni, amelyek alkalmazkodnak a kutatási tárgy sajátosságaihoz.
- * Ahol *a rendészet tudomány* mint önálló társadalomtudományi diszciplína polgárjogot nyert, ott nagyobb az esélye annak, hogy a példánkban szereplő konkrét kutatási feladatot ennek a tudománynak a támogatásával jó színvonalon legyünk képesek megoldani.
- * A kutatás eredményei akkor hasznosulnak, ha *a rendőri szervezetek vezetői* maguk is rendelkeznek elméleti ismeretekkel, amelyek birtokában képesek a gyakorlatban hasznosítani a tudomány javaslatait.
- * Nélkülözhetetlen a rendészet egész hivatásrendjének szakmai felkészültsége ahhoz, hogy a társadalom fejlődése által diktált és a tudomány támogatásával vég-

rehajtandó szervezeti és működési modernizációnak *a hivatásos és a nem hivatásos rendvédelmi közszolgák* ne elszenvedői, hanem *alkotó részesei* legyenek.

A következőben azt vizsgáljuk, hogy milyen mértékben állnak rendelkezésünkre az imént felsorolt feltételek.

Összefoglalás az I. fejezethez

Az emberek ősidőktől fogva képesek voltak közösségek létrehozására és az együttműködésre, de mindenkor számolniuk kellett az együttélés szabályainak durva megsértésével is. Csak a modernitás hozta el azt a korszakot, amelyben a kollektív védelmet az államnak a jog által szabályozott ereje váltotta fel, a rendőrségnek mint professzionális közszolgáltatnak a megszervezésével.

A rendőrségről nyert tudást először a kriminológia és a kriminalisztika tudományának sikerült elméletté fejlesztenie, de a rendészet minden ágazatát felölelő szintézis, *a rendészettudománytól* várható.

Az *elmélet*, mint az egymástól elszigetelt tények közötti összefüggések felismert törvényszerűségekre alapított magyarázata, kettős funkciót tölt be:

- * egyfelől *a tudományos kutatás kiinduló pontja*, amely *hipotézisekben* jelenik meg, fő módszere *a dedukció*, azaz az általános tételekből jutunk el az egyes tények jobb megértéséhez;
- * másfelől *a tudományos kutatás eredménye*, amely *törvényszerűségek* megfogalmazásában jelenik meg, fő módszere az indukció, azaz az egyes tényekből jutunk el az általános felismerésig.

A hipotézis akkor jó,

- * ha abban kirajzolódik a megismerés egész folyamata,
- * ha alkalmas ad a kiinduló feltevések rendszeres ellenőrzésére és korrigálására,
- * ha végül elvezett a valóság helyes megismeréséhez.

A hipotézis (a kutatás elméleti alapvetése) támaszkodhat

- * a kutató *saját tapasztalataira*,
- * a rendészetről a társadalomban kialakult vélemények *konszenzusára*,
- * de befolyásolhatják *előítéletek* is.

A kutatási terv tartalmazza a kutatási célok meghatározását, a kiinduló hipotézist, a kutatási tárgy és a feltáráshoz szükséges módszerek kiválasztását, a végrehajtás személyi, anyagi-technikai és pénzügyi feltételeit, a végrehajtás ütemezését és az eredmények hasznosítását.

A rendőri tevékenységek egy demokratikus jogállamban *a társadalomtudományok eszközeivel* kutathatóak. Ez a feladat könnyebben végrehajtható ott, ahol a *rendészettudomány* mint önálló társadalomtudományi diszciplína polgárjogot nyert.

A kutatás eredményei akkor hasznosulnak, ha *a rendőri szervezetek vezetői* maguk is rendelkeznek elméleti ismeretekkel, és van egy jól kiképzett állomány, amelyik a társadalom fejlődése által diktált és a tudomány támogatásával végrehajtandó szervezeti és működési modernizációnak nem elszenvetője, hanem *alkotó részese* lehet.

Kérdések az I. fejezethez

1. Melyek voltak a modern rendőrség létrejöttének társadalmi feltételei?
2. Mit nevezünk elméletnek, hogyan jött létre a rendészet elmélete?
3. Kutatható-e tudományos eszközökkel a rendőrség tevékenysége?
4. Mit tartalmaz a kutatási terv?
5. Melyek a kutatási eredmények hasznosításának a feltételei?

II. FEJEZET

Társadalomtudományok és a rendészet

1. A rendészet és a jogtudományok

A rendészeti felsőoktatásban, amelynek feladata e terület szakembereinek elméleti képzése, már hosszabb idő óta a jogi szaktárgyak határozzák meg az elsajátítandó tananyag jelentős részét. A rendészeti szakmákra történő felkészítést tekinthetjük a jogi oktatás egy speciális területének, amelynek a helye ott van a jogi és közigazgatási karok sorában.

Az ismeretek struktúráját a modern polgári államnak a 19. század végére stabilizálódott jogági tagozódása határozza meg, amely a római jog mintáit követő civilizációkban többé-kevésbé azonos szerkezetet mutat. A kontinentális jog országában, ahová mi is tartozunk, ennek a szerkezetnek szembetűnő sajátossága a közjog-magánjog kettőssége. Az állam és a magánszemélyek kapcsolatait a közjog rendezi, míg a magánjog a civil lét, a gazdasági működés és a piaci viszonyok normáit tartalmazza.

A joggal való ismerkedésnek megvan a maga régtől bevált módszertana. Tudásunk fundamentumát az alaptan nyújtja, ahol elsajátíthatóak a későbbi építkezéshez nélkülözhetetlen fogalmak és szemléleti formák. Ezek az első lépések a normák világában, amit a tantervekben a bevezetés címszó alatt találunk.

A jogszabályok hatalmas tömegében való eligazodást csak egy gondosan kimunkált analízis teszi lehetővé. Ehhez ad segítséget a jogági tagozódás, amelyben a magánjogot a polgári anyagi és eljárási diszciplínák, a közjogot az alkotmányjogi, a közigazgatás-jogi és a büntető anyagi és eljárási ismeretek határozzák meg.

Az analízis nélkülözhetetlen ahhoz a differenciált gondolkodáshoz, amellyel képesek vagyunk különbséget tenni az egyes szabályozási tárgyak és az eltérő módszerek között. Megértjük, hogy a fejlett piacgazdaság működését a szerződések teljesedését segítő ajánló normák biztosíthatják. Ellenben az állam és a polgárok közötti kapcsolatok jogi rendezettségét a kötelező előírások, a tiltó parancsok és a jogérvényesítés hatósági kényszerítő eszközei jellemzik, továbbá azok a jogi szolgáltatások, amelyekkel az állam tartozik polgárainak.

1.1 A jogalkalmazásról

Az analízisnek azonban hátrányai is vannak. A valóság részekre bontása segíti a tanulást, de a mindennapok soha nem mutatják azt a tagoltságot, amelyet a különböző elnevezésű és profilú egyetemi tanszékek sejteni engednek. Egy konkrét probléma megoldása szintetikus látásmódot kíván. A rendőrtisztviselőnek – *amikor egy feljelentést rögzít, amelyben a panaszos arra hivatkozik, hogy az adósa becsapta őt, és most nem fizeti vissza a tartozását, ezzel jelentős kárt okozva a hitelezőnek* – fel kell tennie a kérdést, vajon ebben a feljelentésben egy polgári jogi igényről van-e szó, amelyet polgári bíróság

előtt lehet érvényesíteni, avagy csakugyan csalás történt, amely bűncselekmény miatt nyomozásnak van helye?

Azt mondhatjuk tehát, hogy a valóság feladványai *komplex megközelítést* igényelnek, annak érdekében, hogy eljussunk a helyes megoldáshoz.

A jogi norma a társadalmi létnek azokat a mozzanatait emeli ki, amelyek állami szabályozásra alkalmasak. Emellett nem szól a háttérben meghúzódó bonyolult társas kapcsolatokról, amelyek a jog eszközeivel nem kezelhetők. Pedig ha jobban belegondolunk civil létünk szövevényeibe, arról győződhetünk meg, a helyes magatartás megválasztásában direkt segítséget a jogtól, a jogi előírásoktól csak ritkán kapunk. Az élet messze bonyolultabb annál, hogy egy rátarti állam normái annak minden szegletét beszöjék. A bölcsességgel megáldott jog erre nem is törekszik. Messzemenően tisztába van ugyanis eszközeinek a korlátaival.

Az előbbi példánkban emlegetett rendőrségi ügyeletes gyakran tapasztalja szolgálata során, hogy az eléje került ügyek semmiben nem hasonlítanak azokhoz a törvényi tényállásokhoz, amelyet a különböző jogágak kódexeiben leírva találhatók. Az élet konfliktusa, ami hivatali reagálást követel, mindig egyedi, a rá alkalmazandó jogszabály viszont mindig általános. Csak a konkrét élethelyzetekben való tájékozódás, a közvetlen környezet alapos ismerete, és a mindezeket a tapasztalatokat ötvözni képes *problémamegoldó gondolkodás* segítheti a helyes döntés kialakítását.

Az analízis nagy előnye, hogy jól követhető sémákat nyújt a jogi értékelés számára, legyen ez akár a múlt, akár a jövő.

Az egyik változat *a múlt megismerése*, ami egy igen bonyolult bizonyítási művelet-sort feltételez. Ha azonban ez sikerül, akkor pontosan tudjuk, hogy melyek voltak a múltbeli eseménynek azok a részletei, amelyekhez joghatás fűződik, meghozható tehát a döntés. Általában ez a helyzet akkor, amikor a jogalkalmazó szerv *egyedi ügyben* jár el.

A másik változat *a jövő prognosztizálása*, amikor a múlt és a jelen ismeretére alapított hipotézisekkel írjuk le a várható eseményeket. Amennyiben a hipotéziseink helyesek, képesek vagyunk jogi szabályok megalkotásával a jövő rendjét befolyásolni, remélhetően a közösség hasznára. Ez történik akkor, amikor a jogalkotó szerv *jogszabályt léptet hatályba*.

1.2 A sürgősségi ellátásról

Akár egyedi ügy kerül megoldásra, akár jövőnek szóló szabály készül, mindkét tevékenység időigényes, hosszabb töprengés nyomán születik meg az eredmény, és mindez nyugodt és kiegyensúlyozott viszonyokat feltételez. A jogalkalmazás azonban kivételesen váratlan helyzetek elé is kerülhet, amikor „gyors” beavatkozásra van szükség. A *sürgősségi ellátásnak* ezek az esetei a jog által nem prognosztizálhatóak, és nem is írható elő a beavatkozás tartalma sem. Az ilyen igazgatási „szükségállapot” *spontán, amorf és autonóm* reagálást igényel. (Ennek a három fogalomnak a tartalmára rövidesen visszatérünk.) Az állam védekező mechanizmusai a különleges helyzetekre erős mandátum

birtokában képesek helyesen válaszolni, anélkül, hogy a hatósági intézkedés formái túlzottan kötöttek lennének.

A szabályozásra kerülő társadalmi kapcsolatok *heterogenitása* azt jelenti, hogy azok eltérő módon tűrik a jogi rendezést. Egyes társadalmi jelentőségű emberi tevékenységek nagyon részletes szabályozást igényelnek, más helyzetek azonban a jog számára csak egy általános felhatalmazásra adnak lehetőséget, ahol a beavatkozó felkészültsége hozzáértése és erkölcsisége együttesen fogják közelíteni azt a célt, hogy intézkedése a közösség értékeit védelmezze, és eközben ne okozzon nagyobb kárt, mint amelynek az elhárításán fáradozik.

Az élethelyzetek azonban önmagukban is összetettek, szabályozásukat rendszerint nem lehetséges egyetlen jogágra bízni. Ez viszonylag egyszerű akkor, amikor a különböző eljárási szakaszok között jól felismerhető az elválasztó vonal, már csak azért is, mert eltérő szervezeti kompetenciák érvényesülnek. A közrendvédelmi járőr elfogja a tolvajt, majd átadja a nyomozóknak, akik intézkednek az őrizetbe vételről. Az elfogás rendészeti kényszerintézkedés, amelynek szabályozása a közigazgatási jogban történik. Az őrizetbe vétel büntetőeljárás kényszerintézkedés, amelynek rendjét a büntetőeljárás kódex írja elő.

Jóval nehezebb a különbségtétel akkor, amikor egyetlen hatósági intézkedés tartalmaz több mozzanatot, amelynek véghezviteli rendjére különböző jogágak gyakorolnak hatást. Az Alkotmánybíróságnak a rendőrségi törvény fegyverhasználatra vonatkozó rendelkezései felett elvégzett normakontrollja jól mutatja, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések megalkotóinak alkotmányjogi, általános közigazgatási, speciális rendészeti és esetenként büntető anyagi és eljárásjogi szempontokat is figyelembe kellett venniük a szabályozás tartalmának meghatározásánál. Úgy azonban, hogy a fegyverhasználatra jogosult egy adott pillanatban képes is legyen követni – akár reflexszerű gyorsasággal – a számára megszabott normát. Ezzel a tettel (ha igazi profi) nem csupán jogot alkalmaz, hanem veszélyt hárít el, megold egy, a közbiztonságot és a rendet felettébb fenyegető helyzetet.

1.3 Az ellentmondásokról

Minden jogalkalmazói munka magában rejti az előbbieken érintett ellentmondásokat. A jogszabály leegyszerűsíti a szabályozni kívánt életviszonyokat, mert a normával elérni kívánt célját csak így teljesítheti. Amikor ezt a jogszabályt egy konkrét jogesetre alkalmazzuk, akkor a történeti tényállás komplex megismerése révén juthatunk el a jogi következtetések levonásáig.

A norma leegyszerűsítő technikája és a konkrét élethelyzet bonyolultsága az első ellentmondás, amellyel minden jogalkalmazó naponta találkozik. Ez az ellentmondás csak akkor oldható fel, ha a *komplex megközelítés* összekapcsolódik egy másik erénnyel, a jogi relevancia felismerésével, a történeti tényállás jogszempontú leegyszerűsítésével.

A jogszabály a rendezendő életviszonyok lényeges, tartós, általános elemeit ragadja meg, míg a konkrét jogeset a lényeges és lényegtelen, a tartós és az esetleges, az általános és az

egyedi vonások bonyolult együttese. A most tárgyalt ellentmondás nem lehet akadálya a helyes döntésnek, ha az *szakmai hozzáértéssel* születik meg.

A társadalmi valóság jog általi befolyásolása kétféle módon valósulhat meg: jogalkotással és/vagy jogalkalmazással. A jogalkotás mindig időigényes, ezen a területen szükségállapot nem létezhet. (Ha mégis, az ilyen szabály hamarosan korrigálásra szorul.) A jogalkalmazásnak azonban vannak olyan területei, ahol azonnali beavatkozásra van szükség.

A jogalkalmazás időigényessége és a beavatkozás azonnali szüksége a rendészetre különösen jellemző, amit csak a közjog felhatalmazó szabályaival és a beavatkozással szemben támasztott arányossági és szükségességi követelmények teljesítésével lehetséges feloldani.

A hatósági intézkedések azonban soha nem egyneműek, hanem nagyfokú változatosságot (*heterogenitást*) mutatnak. Van, amikor az intézkedés szolgáltató jellege a meghatározó, máskor a korlátozó, kényszerítő elem lép előtérbe, végül nem ritkán a rekonstruáló, a múltbeli eseményt feltáró bizonyítás kap hangsúlyt.

Már egyetlen hatósági aktus is lehet olyan összetett, amelyben a szolgáltató, a korlátozó-kényszerítő és a bizonyítást igénylő részletek együttesen vannak jelen.

Az első beavatkozó gyakran találja magát szemben azzal a helyzettel, amikor a beavatkozásra okot adó esemény előre nem kiszámítható módon, váratlanul, *spontán* fejleményként jelenik meg.

A hatóság erre adott válaszlépése nem tűri a formakényszert, *amorfi* jellegűt ölt magára, éppen aktuális alakját a pillanat diktálta követelmények dönthetik el.

A hatóság erre felhatalmazott tagja, annak érdekében, hogy azonnali intézkedési kötelezettségének eleget tehessen, gyakran csak saját döntésére támaszkodva, *autonóm* módon cselekedhet. Azt is mondhatjuk, hogy a hierarchia a legváratlanabb helyzetekben képes nagyon magára hagyni intézkedő munkatársát.

Az előbbieken részletezett jellemzők arra intenek, hogy a rendészeti igazgatás sajátos természete nem a szabályozó normákból, hanem a szabályozás tárgyából ismerhető meg.

Ebből adódóan a rendészeti igazgatás alapjait alkotó tételes jog elemzése csak ezen igazgatási ágazat társadalmi rendeltetésének megértése nyomán lehet sikeres.

1.4 A rendészet feladatáról

A rendészet társadalmi rendeltetése a közrend és a közbiztonság fenntartása. Ezt a küldetését, miként azt az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, széles hatósági felhatalmazás birtokában képes teljesíteni. 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. Létrehozható-e ez a harmónia, avagy a rendészet a jogállamnak az a része, amelyen nem mindig lehet számon kérni a jogállami alapelveket? Törekszünk arra, hogy az iménti kérdésre világos választ adjon, annál inkább, mert az a meggyőződésünk, hogy a rendészeti hivatást sikerrel csak azok gyakorolhatják, akik tudják a választ, és egész szolgálatukat ez a tudásuk hatja át.

2. Tanítások a rendészetről

A rendészeti szakképzésben dolgozó pedagógusok és a rendőrséggel foglalkozó kutatók számára megválaszolásra várt a kérdés: a társadalomtudományok sorában helye lehet-e egy sajátos tárgykörrel és módszertannal rendelkező rendészeti (rendőri, rendőrségi) diszciplínának, és ha igen, akkor ennek az új tudománynak milyen elméleti és gyakorlati követelményeknek kell megfelelnie? Az eddigi kutatások fontosságát elismerve, azok korlátjai jól érzékelhetőek. A jogtudományi módszerek nem nélkülözhetőek a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában, de semmit nem mondanak arról, ami a valóságban ezeket az intézkedéseket jellemzi. A szociológiai vizsgálatokat viszont bizonyos fokú érzéketlenség jellemzi a jogi meghatározottsággal szemben. *A rendőrségi szervezést*ánban túlsúlyban vannak a vállalkozói típusú tevékenységre érvényes kategóriák, anélkül, hogy azokat szembesítették volna a közszolgálat követelményeivel.

A bűnözés kontrollmechanizmusait tanulmányozó kriminológiát, annak művelői alkalmasnak tartják a rendészet tudományos feltárására. Valójában azonban ennek a bűnügyi tudománynak a kompetenciája nagyon is korlátozott. A látenciát keresők példának okáért helyesen ismerték fel a rendőrségi tevékenység minősége, a rendőr társadalmi elfogadottsága és a lakosság feljelentési készsége között mutatkozó összefüggéseket. A bűncselekmények statisztikai elemzése indokoltan vetette fel annak gyanúját, hogy ezek a számok nem a valóságos bűnözést, hanem a bűnüldözés felvevő kapacitását mérik.

Az elkövetett bűncselekmény megismerése a maga egyediségében elsősorban *kriminológiai feladvány*, amely gyakran a legjobb tárgyi feltételek és szakértelem mellett sem vezet eredményre. Erről a komoly gondról a kriminológia hallgatni kényszerül. Nem tárgya a kriminológiai érdeklődésnek az sem, hogy miként alakulnak a rendészeti beavatkozások, továbbá hogyan mérhető azok jogszerűsége és hatékonysága. A közbiztonsági szolgálat teljesítményét elemezve a rendészeti jelenlét és a jogkövető helyi társadalommal való kooperációs hajlam a szituációs bűnmegelőzés kulcskérdése lett, ennyiben kriminológiai felismerések ösztönözték a közösségi rendőrségi modellek megalkotását. Ellenben a rendészet aktuális veszélykezelő manőverei, és főleg a legitim erőszak bevetésének technikái, kívül esnek a bűnözés kutatóinak módszertani lehetőségein.

A kriminalisztika sem válhatott a rendészet teljes színpéjét befogadó kutatási ágazattá, minthogy annak tárgya kizárólag a múlt büntetőjogilag releváns részének a megismerése az eljárási formák adta keretek között. Ebben pedig nem fér el a kockázatelemzés, a jelen és a jövő megismerése, noha a bűnügyi hírszerzésnek, a titkosrendőri munkának ezek is a tárgyai. Főleg pedig a legitim fizikai erőszak alkalmazása maradt parlagon, ahol máig a mindennapok diktálta rögtönzések a meghatározóak. Az itt mutatkozó hiányokra figyelt fel a védelemtudomány, a hadtudományi ágazatoknak egy magasabb szintű absztrakcióval kialakított kutatási iránya. A hadtudományi diszciplínának olyan módszerei kínálkoztak a rendvédelmi célú legitim erőszak tanulmányozásához különösen alkalmasnak, mint a terepre tervezett vizsgálódások. „*Nem kevésbé terephez kötődő és kísérleti igényű a felkészítési módszer kimunkálásához a rendvédelem, mint meghatározó tudományok összetevője: a határőrizet, a határforgalom ellenőrzése, a határvédelemben való részvétel, valamint a katasztrófa-hoz kirendelt erő kísérletes alkalmazása kutatási igénnyel a kimenekítésben, szakfelkészítésre alapozott feladat végrehajtásban, katonai, közrendvédelmi, mentőszolgálati, tűzoltó, polgárőrségi és katasztrófavédelmi erők összefüggésében.*”⁵ E módszertan hívei azt vallották, hogy a rendészet tudományos igényű művelése is a hadtudományban található meg a számára legkedvezőbb elméleti közeget. A következőkre csak annyit szeretnénk előre bocsátani, hogy nem találta meg. *A rendészetnek maga a rendészet elmélete kínálhat eredményesen működő laboratóriumot.*

A terület önállóodásának vannak módszertani feltételei is. A rendészeti kutatások, tudományrendszerbeli elhelyezkedésüktől függetlenül, eddig is viaskodtak egy jelentős problémával. A rendőri empiria megismerése ugyanis sem a szociológia, sem a kriminológia hagyományos eszközeivel nem biztosítható. Az egyik akadály a rendészeti beavatkozások titkossága, a másik pedig a személyiségi jogok védelme, ami mellesleg az ügyészségi és a bírósági akták tanulmányozását is megnehezíti. De a legkomolyabb kételyt az intézkedési helyzetek egyszeri és megismételhetetlen jellege veti fel. A felületes szemlélő a rendészeti cselekvések többségében semmiféle törvényszerűséget nem képes felfedezni. Ez az adottság sugallja a vélekedést, miszerint a rendőrködés szintiszta praktikum, ahol az elméletképzésnek nincs helye. A rendészet tanától várhatóak olyan módszertani lelemények, amelyek ezeket a fenntartásokat eloszlatják. (A kriminológiai metodológiában találkozhattunk igen bizarr megoldásokkal, például, amikor a kutató maga is rendőrként tevékenykedve figyeli meg annak a csapatnak a viselkedését, amelyben részt vesz, vagy ami még meghökkentőbb, a bűnözői környezetbe való „alászállási” megfigyelési céllal.)⁶ Azokban az országokban, ahol a rendészet szakmává válása első számú fejlesztési célként került meghatározásra, az esetelemzés, a rendészeti módszerekkel elhárítható veszélyek diagnosztikája és a hatósági beavatkozásokat modellező

5 VASVÁRI NAGY Vilmos: *A hadtudományi kutató munka folyamata*, Egyetemi jegyzet, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2001, 13.

6 KORINEK László: *A kriminológiai kutatási módszerek*, Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére, Pécs, PTE, ÁJK, 2002., 15–16.

kísérletek jelentették annak az eredeti módszertannak az alapjait, amelyet e kutatások a maguk számára alakítottak ki.

A szakirodalomban nem kevés érv olvasható a rendésztudomány önállóságának tagadásáról.⁷ „*Porada és társai sem ismerik el önállóságát, úgy tekintik, hogy a rendésztudomány a védelem tudományok (security sciences) része, mivel a rendőrség is olyan intézmény, ami a belső biztonság megteremtését és fenntartását szolgálja.*”⁸ Ennek ellenére az új tudományterület alapításának az igénye az 1990-et követő esztendőekben először a rendszerváltó régióban merült fel. Hamarosan azonban több uniós ország is csatlakozott ehhez a kezdeményezéshez. Az első áttörést az új szuverenitásként létrejött Szlovákia és Szlovénia frissen létesült tudományos akadémiái tették meg, amikor önálló tudományágként fogadták be a rendészeti tant. Ennek alapján történt például a Pozsonyi Rendőrtisztviselői Akadémia akkreditálása, ahol egy időben doktori iskola is működött. Ausztriában, Németországban és Hollandiában ugyancsak a rendőri felsőoktatásnak a civil egyetemi rendszerhez történő csatlakozási terve sürgette a kérdés napirendre tűzését.⁹

Magyarországon hasonló törekvések a rendszerváltás után fogalmazódtak meg. Érdeemes összefoglalni azokat a szakmai tényezőket, amelyek hazánkban az új tudományág létrejöttét igényelhetik:

- * A hadtudomány 1990 előtt a rendészeti kutatók számára titkosságot tudott biztosítani, ami egyedüli indoka volt annak, hogy számos rendőrségi és nemzetbiztonsági (korábbi elnevezéssel állambiztonsági) tárgyú disszertáció hadtudományi minősítést kapott. Ez a lehetőség, a tudomány szerencséjére, megszűnt. Napjainkban a hadtudományi kutatások is a teljes nyilvánosság előtt folyhatnak. Természetesen a rendészeti tevékenység feltárása sem történhet bizalmasan. Ahol a titok az úr, ott a tudománynak nem lehet szerepe. Ahogyan *Wittgenstein* mondta: „Amiről nem lehet beszélni, arról hallgatni kell.”
- * Nem változott viszont az a helyzet, amely szerint a rendészet tárgykörébe tartozó kutatások sokszor nem találják meg azt az értő közvéleményt, amelyben nézeteiket próbára tehetnék, teljesítményük értékét megmérhetnék, ahonnan módszertani tapasztalatokat gyűjthetnének, eredményeiknek fórumot teremthetnének. A hadtudományi műhelyek ezekre a funkciókra nem alkalmasak, minthogy a rendészet a hadtudomány irányában, a hadtudomány pedig a rendészet tekintetében kompetenciahiánnyal küszködik. Érdeemes lenne a rendészeti tárgyú szakirodalmat abból a szempontból áttekinteni, vajon az mutat-e olyan sajátosságokat, amelyekben felfedezhetőek egy új tudomány körvonalai? A magunk részéről ezt a sorrendet látjuk helyesnek. Nem a megalapított stúdiumhoz keresünk anyagot, hanem az elért eredmények követelik ki maguknak a szakági önállóságot.

7 KARSZAI Krisztina: *Rendészet és tudomány*, Novum Tech Kft., Szeged, 2013, 13.

8 STUMMVOLL, Günter (szerk.): *Theory and Practice of Police Research in Europe*, Cepol Series 1., 2006, 17–31. (idézi Karszai K.)

9 HOLCR, K. – DOZ, SC. – CHALKA, R.: *Rendőrtudományok és ambícióik*, Bratislava, 2000, Nyersfordítás, RTF

- ✱ A hadtudomány képviselői a rendszerváltást követően azt érzékelték, hogy a korábban tisztán katonai diszciplína kutatási tárgya bővülni látszott olyan határterületekkel, amelyek e tanítások struktúráját is átalakíthatják.¹⁰ Amerikai kutatók az ENSZ békefenntartó küldetéseinek tanulmányozása rendjén már a hetvenes években empirikus vizsgálatokat folytattak arra nézve, hogy milyen következményekkel jár az a korábban nem tapasztalt helyzet, amikor katonai egységeknek olyan közbiztonsági és bűnüldözési feladatokat kell megoldaniuk, amelyekre szakmai felkészültségük nem terjed ki. Később erről a Szomáliában kudarcot vallott kéksisasokosok szereztek keserves tapasztalatokat. A sort az IFOR és az SFOR erők boszniai küldetése folytatta.
- ✱ Felmerült egy új tudományterület, a védelemtudomány kialakításának lehetősége is. „Véleményem szerint *mindent meg kell tennünk a védelemtudomány tudományterület elfogadtatásáért*. E tudományterület tudományágai: biztonságpolitika, hadtudomány, katonai műszaki tudományok és a rendészettudomány.” A javaslat érvelésében új vonás, hogy ezen az úton járva tartja lehetségesnek a hadtudomány viszonylagos önállóságának megőrzését, amelynek intézményi hátterét a katonai és a rendészeti felsőoktatás integrációja adná meg. „Véleményem szerint tudományágunk fejlődése érdekében olyan új megközelítésre van szükség, amely úgy enged teret a tudományszakok tudományággá fejlődésének, hogy közben nem csorbítja a hadtudomány jelentőségét.”¹¹
- ✱ A legutóbbi időkben viták folytak a katonai és a civil tudományok kapcsolatáról. Megjelent egy olyan struktúra, amit kezdeményezői a katonai tudományok „hagymaszervezetének” neveznek.¹² Ez a felfogás elgondolhatóan tartja azt, hogy az úgynevezett külső héjon elhelyezkedő diszciplínák (védelmi igazgatás, katasztrófavédelem) átsorolhatóak a civil tudományokhoz. Itt foglalhatna helyet a rendészettudomány is, ami a rendészeti igazgatás egyik ágazataként tekinti kutatási tárgyának a katasztrófavédelmet, ellenben a védelemtudományt nem önálló stúdiumnak, hanem az interdiszciplináris kutatások terepének jelöli, ahol a civil a rendészeti és a katonai műveletek integrált tanulmányozása történhet, különös tekintettel a minősített helyzetekre, amikor az együttműködés rendkívüli formáira van szükség.
- ✱ Az elmúlt évtizedek legjelesebb rendőrségi kutatásai az állam- és jogtudományok területére összpontosultak, ami azt erősítheti, hogy a rendészet itt található meg végleges helyét. Felmerül azonban számos olyan témakör, ami a jog számára zárva marad. Ilyennek tekinthetjük a rendőri csapatok tevékenységét, a kommandós műveleteket, a bűnügyi hírszerzést és a rendészeti veszélyelhárítás más területeit, amelyek nem viselik magukon a jogalkalmazás általános sajátosságait. Alkot-

10 SIMON Sándor: *A hadtudomány mai értelmezése Magyarországon*, Hadtudományi Tájékoztató, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem kiadványa, Budapest, 1997/7.

11 FARKASNÉ Zádeczky Ibolya: *Hozzászólás A hadtudomány mai problémái, területei és új fogalma című cikkhez*, *Hadtudomány*, 2007/2.

12 SZENES Zoltán: *Akadémiai viták a hadtudomány struktúrájáról*, *Hadtudomány*, 2013/3–4. 64.

mányos jogállamtól elvárható, hogy a hatósági erőszaknak ezeket a legsúlyosabb formáit is demokratikus kontrollokkal öveze. Vannak, akik mindezek elméleti megalapozását a rendészet tanától várják.

- ✱ A demokratikus átalakulás megkövetelte a rendészet jogi szabályozását, valamint a szervezeti reformot. Az említett folyamatok egy jogi rendszerváltás részeivé váltak.¹³ Az új szükségletek távlatos gondolkodást és elméleti diagnózist igényeltek. Kiderült, hogy a közjogi tanítások, beleértve a közigazgatás elméletét, nem alkalmasak ennek a feladatnak a végrehajtására. Igaz, az utóbbi időben több értékes dolgozat született, amelyek mindegyike közigazgatási megközelítésben elemzi a rendészetet.¹⁴ Azonban éppen ezek a munkák hívták fel a figyelmet olyan speciális problémákra, amelyek a közigazgatási elmélet módszertanával nem oldhatóak meg (közbiztonság, magánbiztonság, rendészeti jelenlét, a legitim erőszak szükségessége és arányossága, a rendészet társadalmisításának és piacosításának határai, a rendészeti menedzsment, teljesítménymérés és minőségfejlesztés stb.).
- ✱ A rendőrség munkáját vizsgáló kutatásokkal szemben nem csupán az a követelmény, hogy segítsék elő és igazolják „a különböző empirikus kutatásokkal a létező intézmények működésének hatékonyságát”, hanem az is, hogy tárják fel azok történeti gyökereit és dolgozzanak ki alternatívákat, gazdaságosabb és célszerűbb változatokat. Ez utóbbi jelent igazi társadalomtudományi megközelítést, míg az elsőként említett módszer nem több „szociotechnikánál.”¹⁵
- ✱ Az alkalmazott tudományos módszertan hitelességének a próbájára kerül sor akkor, amikor azt tapasztaljuk, hogy a vizsgálati eljárások a megrendelők szándékaitól függetlenül, mintegy „a realizmus diadalaként” kritikai mondanivalót indukálnak, egészen egyszerűen csak azzal, hogy a létező valóságot tükrözik vissza. Ismeretes, hogy a látenciakutatások eredetileg a bűnözés egy része rejtve maradásának az okait kívánták megismerni, eközben rávilágítottak a bűnüldöző szervek „különféle szervezeti és működési problémáira, így például a szelekciós munkamódszere.”¹⁶
- ✱ *„Az empirikusan érzékelhető társadalmi jelenségekhez tartoznak a megfigyelhető emberi magatartások, az emberek által létrehozott tárgyak, az emberi nyelv segítségével közölt vélemények, információk a tapasztalatokról, viselkedések, értékítéletek, szándékok stb. Figyeld a társadalmi valóságot! Aztán rögtön fel kell tenni a kérdést: Mit kell megfigyelni? Miért kell megfigyelni? Hogyan kell megfigyelni? Lehetetlen a társadalmi valóságot a maga teljességében érzékelni. Mindig csak metszeteket*

13 SZABÓ András: *Jogállami forradalom és a büntetőjog alkotmányos legitimitása*, Belügyi Szemle, 1999/10. szám

14 KÁNTÁS Péter: *A közrend elleni jogsértések természetéhez*, PhD. értekezés, Budapest, 2001, Kézirat; MURÁNYI Zoltán: *Az erőszakszervek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei*, Budapest, 2000, Kézirat; BALLA Zoltán: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira*, PhD. értekezés, Budapest, 2001, Kézirat

15 SZIGETI Péter: *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról*, Jogtudományi Közlöny, 2001/4. szám, 153.

16 KORINEK László: *A rejtett bűnözés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 44.

tudunk megragadni, és ezek elsősorban akkor értelmeseek, ha szisztematikusan és elméletorientáltan emeljük ki őket. *A végső cél, új ismeretek létrehozása.*¹⁷

- ✿ Nálunk a rendészeti tisztképzés hagyományosan egy ágazata a civil felsőoktatásnak, ami felvetette, hogy az ilyen profilú tanintézet mely tudományterületek kritériumai szerint akkreditálható. Korábban a Rendőrtiszti Főiskolát a hadtudományi ágazatban hitelesítették, de ezt minden szakember kényszermegoldásnak érezte. Kiderült, hogy éppen a leginkább specifikációt igénylő olyan területek tudományrendszertani minősítése a legbizonytalanabb, mint a közrendvédelem és a bűnügyi felderítés. Az elméleti alapvetés különösen fontos akkor, amikor a tisztképzés egyetemi rangra emelkedett és a szakma értelmiségének támogatására doktori iskola létesül. A felsőoktatás szintű szakképzés a rendőri professzió felépítésében is nélkülözhetetlen. (A 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszoigálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról.)
- ✿ A közelmúlt tapasztalata, hogy a rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább kiszolgáltató a napi rögtönzéseknek, a politikai csatározásoknak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszoigálat szakmaként való elismerését. Az okok sorában ott találjuk a tudományos kutatások hiányát. Ezt az űrt a lendületesen fejlődő állam- és jogtudományok, valamint a szervezésemélet eredményei sem tudták kitölteni. Egyesek a rendészet tanától várják a kedvező fordulatot.¹⁸
- ✿ A rendőri munka természete módszertani kérdéseket is felvet. Vajon tanulmányozható-e egy olyan társadalmilag-történetileg meghatározott cselekvés, amelyre a folyamatos változékonyság, a cseppfolyós jelleg nyomja rá a bélyegét. Van-e szintetizált tudásunk az olyan veszélyelhárító tetről, amely előre nem kiszámítható, nem szorítható szabályok közé, és ahol nem hivatkozhatunk „egy korábbi hasonlóra”.¹⁹ A rendőri akciók egyedisége olyan módszertant kíván, amely ebben az állandó változékonyságban is képes felismerni lényeges, tartós ismétlődéseket. Mindezek elvezethetnek a rendészeti veszélyelhárítás törvényszerűségeinek meghatározásához.
- ✿ Ez idáig nem sikerült pontosan leírni a rendőri szakma tartalmát, kijelölni azokat a funkciókat, amelyeket valamely speciális tudás birtokában „mindenki másnál jobban végeznek” azok, akik ezeket az ismereteket elsajátították.²⁰ A rendőrképzésnek természetesen megvannak a maga hagyományai, de olyan tanterv és oktatási program még nem született, amelyet a rendészet természetrajzát birtokba vevő kutatásokra alapítottak volna. „Hogyan képezzük rendőreinket, ha nem

17 BODONYI Ilona: *A rendészettudomány módszertana*, MA jegyzet, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008, 18.

18 SZABÓ ANDRÁS: *A rendészettudomány meghatározása és értelmezése*, Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2003/4., 10.

19 MANNHEIM Károly: *Ideológia és utópia*, Atlantisz, Budapest, 1996, 129.

20 DURKHEIM, Emile: *Az öngyilkosság*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 417.

mutatjuk ki reálisan elfoglaltságaikat, feladataik hatékonyságát, ha az információk pontatlanok és hiányosak... A rendőri szolgálati helyek megnyitása a kívülálló figyelő részére, a rendőrökkel folytatott konzultációk, valamint az elvégzett kutatás eredményeinek megvitatása és hozzáférhetővé tétele lenne a nemzeti rendőrség számára az első lépés, amit a jövőben meg kell tennie.”²¹

A rendészeti tan művelése valószínűleg meg fogja változtatni a rendvédelem történetének feltárásában eddig követett módszereket. A leíró forráselemzések mellett, amelyek a jelentőségét egyáltalán nem kívánjuk lebecsülni, megjelenhet a kritikai értékelés, amely arra keresi a választ, hogy a múltban milyen tényezők befolyásolták a rendészeti struktúrák és funkciók alakulását, melyek voltak a legitimációs források, hogyan alakult a külföldi minták átvétele, és mivel magyarázhatóak a taktikában és a stratégiában mutatkozó állandó jegyek.

2.1 A felhasználó és a kutatás tárgya

A rendészeti tevékenység legalább két módon kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz. Egyfelől a rendészet mint a társadalmi praxis egy sajátos területe felhasználója a tudományos eredményeknek, másfelől pedig lehet tárgya is a kutatásoknak.²²

A rendészet mint az elmélet eredményeinek hasznosítója kétségtelenül az európai kontinensen járt az élen, mert itt a rendőrködés a közigazgatás alapító ágazata lett, és ezzel az elsajátítható szakma rangjára emelkedett. A rendészet mint kutatási tárgy viszont az angolszász világban vált először az elméleti kritika célpontjává. Ebben a műfajban különösen az Egyesült Államokban kifejlődött rendőrségi szociológia nyújtotta a példát, amikor társadalomkutatók a múlt század hatvanas éveitől kezdődően tudományos módszerekkel igyekeztek feltárni a testületek eredménytelen működésének a gyökereit és a gyakori törvénysértések okait.²³

A rendőri tevékenység megismeréséhez hozzájárultak a történeti munkák. Ezek sorában különösen a jogtörténeti megközelítések értékesek. A közbiztonság oltalmazása és a bűnüldözés a legtöbb segítséget a jogtudományoktól kapta, de a modern kriminalisztika a természettudományokat is csatasorba állította. A rendőrség mint kutatási tárgy ellenben, amint az előbbiekből kitűnt, először a szociológia és a vezetélemelvet kíváncsiságát keltette fel. Később csatlakozott az említett társadalomtudományokhoz a kriminológia, amely egészen a legutóbbi időkig a bűncselekményt mint emberi magatartást és a bűnözést mint társadalmi tömegjelenséget tekintette tanulmányozhatónak a maga sajátos módszereivel. Csak viszonylag lassan terjesztette ki hatáskörét a bűnő-

21 MONJARDET, Dominique: *Rendőrségi kutatás és modernizáció*, Új Rendészeti Tanulmányok, RTF kiadványa, Budapest, 1995/1., 173.

22 FINSZTER Géza: *A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívái*, Belügyi Szemle, 1998/1., 34–40.

23 MONJARDET, Dominique: *Les principaux résultats de la recherche anglo-saxonne sur la culture professionnelle. Séminaire sur l'enseignement de la déontologie policière*, IHESI, Paris, 1992.

zést kontrolláló szervezetekre, a bűnüldözésre és az igazságszolgáltatásra. (A börtönügy viszont már korábban, szinte megszületése pillanatában a kriminológiai érdeklődés homlokterében volt.) A most jelzett folyamatot plasztikusan írja le H. J. Albrecht, aki a bűnözés kontrollját teljesítő intézmények tanulmányozásának előzményeit a közgazdasági, pszichológiai és szociológiai tárgyú rendőrségi (igazságügyi) kutatásokban fedezi fel. Ezek nyomán alakult ki az a speciális szakterület, amelyet a szerző a „kontroll kriminológiájának” nevez, megkülönböztetve azt a hagyományos „okási kriminológiától”. Megosztja velünk azt a németországi tapasztalatot, miszerint az intézményrendszer működésének kritikai elemzése elsősorban a független kutatóhelyektől és alapítványi támogatásoktól várható, noha szervezeti reformok idején az egyes főhivatalok mellett működő kutatóintézetek is jelentőséghez juthatnak. Albrecht arra is figyelmeztet – amiről más összefüggésben már magunk is szoltunk –, hogy a személyes adatok szigorúbb védelme a kutató elől elzárhat olyan rendőrségi és bírósági dokumentumokat, amelyek korábban az empirikus kutatások nélkülözhetetlen forrásai voltak. Ami Németországban a nyolcvanas években jelentkezett, az nálunk napjainkban és a közeljövőben okozhat alig leküzdhető akadályokat.²⁴

A rendőrség mint a tudományos teljesítmények felhasználója harmonikus viszonyt alakított ki az elmélettel. Kapcsolatukat a kölcsönös tisztelet jellemezte.²⁵ Különösen a kriminalisztikában volt ez így, ahol a kutatók szakértői minőségükben gyorsan átvették a rendőri gondolkodás számos elemét (gyakran maguk is a testület tagjaiként tevékenykedtek), a rendőrök pedig tapasztalták az elmélet hasznosságát a gyakorlati célok elérésében. Ezzel szemben a rendészetet kritikával vizsgáló társadalomkutatók nem ismerték elég alaposan a rendőri munka belső sajátosságait, nem értették a szolgálatok előtt álló nehézségeket, ritkán kínáltak megoldásokat, ha mégis, akkor azok alig voltak alkalmazhatóak.

Érdeemes áttekinteni a kétféle kutatási irány legjellemzőbb eltérő vonásait.

Kutatások sajátosságai, amelyeknél a rendészet a tudományos eredmények felhasználója:

- * a megrendelő rendszerint a rendészet,
- * központi kutatási tárgya a jogellenes emberi magatartás,
- * a kutatásokhoz a legtöbb adatot a rendészet szolgáltatja, az alkalmazott kutatások fő módszere az esettanulmányokra alapozott indukció,
- * a kutatási eredmények elsődleges felhasználója maga a rendészet,
- * a megrendelő válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét a gyakorlati használhatóság dönti el,

24 ALBRECHT, Hans Jochacim: *Problemes theoriques, données empiriques et orientations de la recherches en République Fédérale Allemagne*, Crime et Justice en Europe, L'Harmattan, Logiques Sociales, Paris, 1993

25 MOLNÁR József: *A kriminalisztika tudománya*, Kriminológiai és Kriminalisztikai Közlemények, 32. szám, Budapest, 1995

- * a kutatási eredmények a rendészet egy-egy szűk részterületére korlátozódnak, de azon belül a gyakorlatban közvetlenül alkalmazhatóak,
- * a kutatók azonosulnak a rendészet értékeivel, tiszteletben tartják a titkosság szabta határokat,
- * az elmélet alapvető célja a működő rendvédelmi szervek szolgálata, és nem a rendészet reformja.

Kutatások sajátosságai, amelyekben a rendészet az elméleti feltárás tárgya:

- * a megrendelő általában nem a rendészet, hanem valamely társadalmi szükséglet, sőt, nagyon gyakran maga a kutatói elhatározás,
- * a kutatás elsődleges tárgya a rendészeti működés,
- * az empirikus adatokhoz nehéz a hozzáférés, a követhető fő módszer a dedukció,
- * a kutatási eredmények elsődleges felhasználója nem a rendőrség, hanem a civil szféra,
- * a rendészet nem válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét az elméleti megalapozottság és a nemzetközi tapasztalatoknak való megfelelés dönti el,
- * az eredmények a rendészet egészére érvényesek, de a gyakorlatban közvetlenül nem alkalmazhatóak,
- * a kutatók kritikusak a rendészet értékeivel szemben, és nem veszik tudomásul a titkosságot, azt a kutatás elé épített falnak tekintik, amelynek gyakran csupán egyetlen értelme van, a testület belső működési zavarainak elleplezése,
- * a rendészetet tárgyának tekintő kutatások fő célja a változások kezdeményezése, a rendészet reformjának elméleti megalapozása.

A rendszerváltó országok számára az előbbieken túl az is nagyon fontos felismerés, hogy míg az alkalmazott kutatások a tekintélyuralmi berendezkedésekben is magas színvonalon folytathatóak, addig a társadalomkritikai mondanivaló kifejtésének szabadsága csak demokráciákban adott.²⁶

2.2 A rendőrségek válasza a tudomány érdeklődésére

A jelek szerint a rendőrök sokáig nem nyugtalanította az, hogy tevékenységük jelentős része nélkülözi az elméleti alapokat. A társadalmat annál inkább. Különösen a második világháború utáni időszakban fogalmazódott meg sok kritika a rendészetekkel szemben. Az emberi jogok értéknövekedésének ezen korszakában a rendőri visszaélések és törvénysértések egyre elviselhetetlenebbeknek tűntek a szabad polgárok számára. Ráadásul a bűnözés drámai emelkedése a 60-as évektől a rendőri munka hatékonyságát is megkérdőjelezte. És volt még egy körülmény, nevezetesen az erőszakos szervek dicstenlő szerepe a XX. század nagy diktatórikus rendszereiben. A fasiszta és a kommunista

26 PARÁDI József: *Rendvédelem vagy rendészet?* Belügyi Szemle, 2001/2.

példák felvetették a politikai hatalom és a rendőrség tisztázatlan kapcsolatát, különösen ott, ahol erősen centralizált államrendőrségi szisztéma működött. Már-már az is kétségessé vált, hogy elgondolható-e olyan megoldás, amelyben a rendőrség képes alkalmazkodni az alkotmányos demokrácia követelményeihez. A magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a fegyveres szervektől (és benne a rendőrségtől) nem mindig várható el. Az Alkotmánybíróság egyik határozata megállapította, hogy „...a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölrendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat.” A határozat erre tekintettel így folytatódik: „Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani.” (Az Alkotmánybíróság 8/2004. (III. 25.) AB határozata.)

A felmerült kérdésekre elsőként az amerikai szociológusok próbáltak válaszokat keresni. (James Q. Wilson, Egon Bittner, Herman Goldstein és mások munkásságának elemzése található Krémer Ferencnek a rendőri hatalom természetéről írt szociológiai tanulmányában.)²⁷ Megszületett a társadalmi jelenségek természetével foglalkozó tudomány egy sajátos területe: a rendőrszociológia. Ez az irányzat csakhamar Európában is talajra talált. Kiemeljük az angol *Robert Reiner*, a francia *Loubet del Bayle* és *Dominique Mondjardet*, valamint a német *Thomas Feltes* munkásságát.²⁸ Számos tanulmány született a rendőrségi szervezetek sajátosságairól és a rendőri hivatás tartalmáról. A tematika politológiai kiszélesedését mutatják azok a munkák, amelyek a rendőrségnek a politikai intézményrendszerben elfoglalt helyét vizsgálták. Ismét figyelem fordult a társadalom büntetőjogi védelmét tárgyaló jogbölcseleti diszciplína, a kriminálpolitika művelése felé, amelynek egyik legizgalmasabb témája a rendőri tevékenység kritikai elemzése lett.²⁹

Az eredmények a legplasztikusabban a 80-as évek nagy rendőrségi reformjainak megalapozásában jelentkeztek. Ehhez járult a szervezéstudomány szemléletének a kiterjesztése a rendőri szervezetek működésére. A menedzser megközelítés a rendészetet közbiztonságot „termelő” vállalkozásnak tekintette, ahol sokoldalú együttműködés alakul ki a társadalommal. A közbiztonság ebben a felfogásban kollektív társadalmi termék, amelyben a rendőrséggel kooperál a civil társadalom, a magánbiztonságot áruként kínáló piac (magánrendőrségek) és a helyi biztonságért felelős önkormányzat. Szükségesnek mutatkozott az is, hogy feltárásra kerüljenek a rendőri szervezetek vezetésének sajátosságai, a humánerőforrások hasznosítása, a minőségbiztosítás és a teljesítmények gazdaságossági mérése.³⁰

27 KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom természete*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003

28 *Les Polices en Europe, Les Cahiers de la sécurité intérieure*. La documentation Française, Paris, 1992

29 SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*, Sík kiadó, Budapest, 1998

30 SALGÓ László: *Az új típusú biztonság*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994

Az európai integráció felvetette a rendőri együttműködés nemzetközi lehetőségeit, ami az egyes államok szuverenitásához hagyományosan kötődő erőszak monopólium feloldását is jelentheti. A rendészet olyan új dimenziói merültek fel, amelyek elméleti megalapozása csak egy erre szakosodott tudományágtól várható.

A kétpólusú világ megszűnésével a bűnözés globális problémává lépett elő. A nemzetközi szervezett bűnözés megerősödése a hagyományos rendőrségi eszközök hatékonyságát kérdőjelezte meg. A törvényesség igénye mellett mind sürgetőbbé vált az eredményesség, ami egyeseket a klasszikus garanciális szabályok felülvizsgálatára készítetett. Merőben új problémát jelentett a demokratikus alapokhoz visszatérő rendszerváltó országok rendőrségének az átalakítása. Ez utóbbi vetette fel a rendőrségi modellek tanulmányozását, vagyis azt, hogy a centralizált és militarista módon megszervezett rendőrségek miként képesek beilleszkedni az alkotmányos jogállam politikai rendszerébe. Amennyiben a rendőrség követi a katonai működés elveit, akkor demokratikus közegben joggal merülhet fel az ilyen típusú rendészet civil kontrolljának az igénye.³¹

A világ szegény és gazdag régióira látszik szakadni, ahol a gazdag országok elsődlegesen bűnbefogadóvá, a szegény térségek pedig inkább bűnkibocsátóvá válnak. A bűnözés exportjának egyik leghatásosabb közvetítője az illegális migráció, amelynek megakadályozása az elit országok rendészetének egyik fő feladata lett.

A válságövezetekben végrehajtott nemzetközi béketeremtő és békefenntartó vállalkozások új módon vetették fel a katonai és a rendőri erők együttműködését, ami a hadtudományokat is a rendőrségi témák vizsgálatára fordította. Tapasztalható volt, hogy a békemissziókban résztvevő katonai kontingensek egyre gyakrabban kerültek szembe közbiztonsági feladatokkal, amelyet a hagyományos eszközeikkel képtelenek voltak megoldani. (Lásd az ENSZ csapatok szereplése Szomáliában.)³²

3. Rendőrségi kutatások a rendszerváltó országokban

Magyarországon 1990 után a rendőrségi kutatások három irányba indultak el. Megkezdődött az addig alig ismert nyugati eredmények és kutatási módszerek átvétele. Tanulmányok születtek a hazai rendőrség helyzetéről, elképzelések láttak napvilágot a rendőrségi modernizációról. A leginkább sikeresnek a külföldi tapasztalatok átvétele bizonyult. Eredményesnek mondható a rendőrség állapotáról adott diagnózis is, de itt a kutatásoknak hibája, hogy az erőteljes kritikai hang mellett szinte semmit nem tudtak mondani a gyakorlatban is hasznosítható új megoldásokról. Végül a legkevésbé eredményesnek azok az erőfeszítések tűnnek, amelyek a modernizációra irányultak.

A rendszerváltás idején két irányzat jelent meg, a *reformerek* és a *fontolva haladók* koncepciója. A reformerek az elmélet képviselői voltak, akik gyökeres átalakítást akartak. Meghirdették a demilitarizálás, a depolitizálás és a decentralizálás programját. A

31 *A magyar rendőrség civil kontrollja*. Phare, Soros kiadás, Budapest, 1997

32 BRODEUR, Jean-Paul: *Maintien et imposition de la paix en Somalie 1992–1995*, Aix en Provence, 1996

fontolva haladók gyakorlati szakemberek és a politikusok, akik az elbizonytalanodott rendőrség cselekvőképességének a helyreállítását, a fegyelem megszilárdítását és a hatékonyság gyors növelését kívánták. Az utóbbi valósult meg. A kutatók tapasztalhatták, hogy ez a program nem kíván annyi elméleti megalapozást, mint a reform. A politika fogadókészsége igen szelektív lett. Azokat a kutatási eredményeket, amelyek gyakorlati elképzeléseiket erősítették, szívesen látták, amelyek azonban kritikai tartalmakat hordoztak, azokról tudomást sem vettek. A bürokrácia megpróbált önálló lenni feladatai tudományos támogatásában. A hivatalnokoktól tudományos teljesítményeket vártak el, a kutatókat pedig megpróbálták hivatalnokká fegyelmezni.³³

Ebben a helyzetben az elmélet munkásai azt tehetik, hogy önkritikusan felülvizsgálják teljesítményüket. Felismerték, hogy alaposabban kell tanulmányozni a rendészeti praxist, nagyobb megértést szükséges tanúsítani a gyakorlat igényeivel szemben, miközben meg kell őrizni autonómiájukat és tudományos igényességüket. Ehhez tudományrendszertani kérdések tisztázására is szükség van.

Arra kell válaszolni, hogy a rendőrséggel foglalkozó kutatásokat mely tudományágak kritériumai szerint kell folytatni. Egyes nézetek szerint kívánatos megtartani *az állam- és jogtudományok elsődlegességét*. Ennek a megoldásnak előnye, hogy komoly nyomatékot kapnak az alkotmányos jogállam követelményei, viszont hátránya, hogy nem kerülnek tudományos művelésre azok a rendészeti területek, amelyek részben a jogi jelenségeken kívül esnek. (Ilyen téma egyebek mellett a titkos információgyűjtés, vagy a tömegzavargások csapatrendőri erővel történő kezelése.)

Más elgondolás szerint elfogadható egy *multidiszciplináris* megoldás, amikor a kutatási tárgy és az alkalmazandó módszer együttesen dönti el a tudomány illetékességét. Ennek előnye, hogy minden elméleti probléma a reá jellemző speciális szakértelemmel közelíthető meg, viszont akadály a különböző területek között nehezen megteremthető együttműködés.

Törekvés mutatkozik arra is, hogy a *hadtudomány* kompetenciája kerüljön kiterjesztésre a rendészetre. Ennek előnye, hogy bizonyos korábbi együttműködési formákra építhet, hátránya viszont, hogy a rendőri tevékenységnek csak egy kis szeletét képes hozzáértéssel vizsgálni, miközben a militarista szervezet konzerválja ott is, ahol a rendészetnek a közszolgálatához kellene közelednie.

Az utolsóként említett elgondolás szerint helye van egy új tudományágnak, amelyet nevezhetünk *a rendészet tanának* is. Ennek előnye, hogy a számtalan kutatási aspektust képes szintetizálni, hátránya viszont, hogy hagyományok hiányában alacsonyabb szakértelemre támaszkodhat, a tudományos közléttől elszigetelődhet, ami nehezíti a rendészet visszaintegrálását a civil közigazgatásba. Az elméleti problémát pedig az okozza, hogy vajon egy ilyen tan kijelölhet-e a maga számára más tudományterületek által nem művelt speciális kutatási tárgyat, továbbá lehet-e esélye egy semmi mással nem helyettesíthető rendészeti metodológia megteremtésére?

33 FINSZTER Géza: *The Political Changeover and the Police*, Police in Transition. Central European University Press, 2001

A szakemberek közül mind többen állítják, hogy szükség van önálló rendészeti tudományágra, amely társadalomtudományként a bűnügyi tudományokkal és a közgazdaság tanával egyaránt szoros kapcsolatot mutat, de kialakíthatóak a kapcsolódási pontok a szociológiához, az etikához, a politológiához és a pszichológiához, valamint a szervezéstudományhoz is.³⁴ Ez utóbbiak úgynevezett kötőjeles tudományterületekként a megalkotásra kerülő rendészeti diszciplína alrendszeiben működhetnek, de nem válnak el teljesen azoktól a tudományágaktól sem, ahonnan módszereiket, fogalmaikat kölcsönzik, és amelyek törvényszerűségeire a kutatásokban figyelemmel vannak. Ezek: a rendőrszociológia, a rendőretika, a rendő-pszichológia és a rendőrségi szervezéselmélet.

A rendészeti tudomány része lehet a rendőrségi kriminalisztika, amely a hagyományos nyomozástani területeken kívül magában foglalja a kriminállogisztika, a kriminálinformatika és a kriminálstratégia ismeretanyagát is. Mindez ismételt felveti a kriminalisztika természettudományos megalapozású ágazatainak a rendszertani helyét. Az igazságügyi orvostan nem kétségesen az orvostudomány részeként kerül művelésre, minthogy ennek hagyományos egyetemi katedrája az orvosi univerzitásokon szerveződött meg. Ezzel szemben a kriminalisztikai fizika, kémia, biológia és az igazságügyi vegytan a természettudományos műhelyektől távolabb, a különböző azonosító laboratóriumokban kapott helyet, hasonlóan a klasszikus kriminalisztikai szakterületekhez, mint a nyomtan, a fegyverszakértés, a daktiloszkópia, valamint az okmány- és írásszakértői tevékenység. (Magyarországon történt egy kísérlet ezeknek a területeknek a természettudományos rendszerekbe történő visszaintegrálására, amikor rövid ideig kriminalisztikai kutatólaboratórium működött a Budapesti Műszaki Egyetemen.)

Egyes európai országok az új tudományág megalapozásának különböző fázisaiban vannak. Szlovákiában például a rendészeti kutatások önállósodása már nyolc éves múltira tekint vissza, Németországban viszont az első lépéseket teszik a kutatók. Az utóbbiak helyzetét nehezíti, hogy az NSZK-ban csaknem harminc évvel ezelőtt történt már egy alapítási kísérlet, ami azonban akkor teljes kudarccal végződött, maga a törekvés pedig hosszú időre feledésbe is merült. Ennek okát a hamburgi professzor, *Fritz Sack* abban látta, hogy a szövetségi köztársaság rendőrsége a legutóbbi időkig magán viselte a katonai mintákat követő, a civil társadalomtól izoláltan működő porosz hagyományokat, amelyek pedig kevéssé tűrik a független kutatóintézetek tudományos érdeklődését.³⁵

Mindazonáltal napjainkban éppen a rendészettel szemben támasztott uniós normák hangsúlyozzák a rendészeti tan önálló létének a fontosságát, mondván, hogy az elengedhetetlen az alkotmányosság szempontjából is, mert a rendészet elmélete biztosíthatja a jog uralmát, a szervezetek átláthatóságát, de ez teheti valóságos szakmává a rendőrködést, továbbá jelentősen segítheti a hatóságok és a társadalom kooperációját.

34 SZABÓ András: *Helyet kér a rendészettudomány*, Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2004/1. szám, 21–27.

35 *Les Polices en Europe, Les Cahiers de la sécurité intérieure*, im. 102. SZABÓ András: *Helyet kér a rendészettudomány*, Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2004/1. szám, 21–27. *Les Polices en Europe, Les Cahiers de la sécurité intérieure*, im. 102.

Mások ezt a törekvést azért tartották időszerűnek, mert napjainkra a rendészeti veszély-elhárító funkciók olyan jelentőségre tettek szert, ami korábban a közigazgatásnak nem volt jellemzője. Nyilvánvalóan a bűnözés első számú globális problémává válása idézte elő ezt a helyzetet.

Sajátos kutatási tárgy a rendőri jelenlét is, amelynek célszerű megszervezése stratégiai kérdés, és amire a szervezéstudomány általános felismerései kielégítő választ nem képesek adni. A titkos információgyűjtésről is kiderült, hogy az olyan bizonyítási műveletek sorát jelenti, amelynek elméleti feltárásához sem a hagyományos kriminalisztikai szemlélet, sem pedig a büntetőeljárás jog tudományán belül művelt bizonyításelmélet nem szolgál alkalmazható módszerekkel. A legitim fizikai erőszak tanulmányozása egy különleges kockázatelemzést igényel, amelynek esetében a korábban javasolt hadtudományi megközelítés mutatkozott hatástalannak.

A legújabb kutatások a közbiztonság értelmezése kapcsán számos kriminológiai metodikát használtak fel eredménnyel, de a rendészet számára nélkülözhetetlen krízismenedzseléshez merőben új módszerek szükségesek, amelyek kidolgozása minden bizonnyal a rendészeti diszciplínára vár. A rendőri munka eredményességének a mérése nélkülözhetetlen lenne annak érdekében, hogy ezen a területen is meggyökeresedjenek a közigazgatás más ágazataiban elfogadott minőségbiztosítási módszerek. Úgy látszik, hogy ez a feladat is sajátos megközelítést igényel.³⁶

A módszertani kérdések egész sora megválaszolatlan. Egyetértés mutatkozik abban, miszerint a rendészeti tudománynak szoros kapcsolatot kell tartania a gyakorlattal, megállapításait empirikus elemzésekre célszerű alapozni, a kutatási eredményeknek pedig az a legfontosabb próbája, hogy azok a gyakorlatban miként alkalmazhatóak. Ennek ellenére a tudomány nem mondhat le kritikai természetéről, és arról sem, hogy a valóság feltárásának elsődleges célja a szükséges változtatások megalapozása lehet. Tudományos igényesség nélkül nem gondolható el messzire tekintő rendészeti reform, de elméleti alapok szükségesek a rendészeti jog megteremtéséhez is. Az analitikus és a szintetizáló megközelítésnek egyaránt helye van, de egyúttal két elkerülendő szélsőségre is felhívjuk a figyelmet. Az alkalmazott kutatások nem téveszthetők össze a rendészeti gyakorlattal, a rendőrködés nem laboratóriumban történik, a szolgálati jelentés nem töltheti be a tudományos dolgozat funkcióját, a hivatásos rendőr nem kutató. Ilyen „udvari” tudomány kialakításának vannak jelei a belügyi és a rendőrségi igazgatásban. Másfelől viszont a rendészet elmélete nem emelkedhet akadémikus magasságba, a kutatások fő forrása az esettanulmány, a teljesítményt a gyakorlati alkalmazhatóság is minősíti. Vannak tapasztalatok, miszerint a kutatók egy része nehezen kooperál a gyakorlattal, nem ismeri eléggé a rendészeti munka természetét, kritikai mondanivalóját időnként felesleges indulatokkal fogalmazza meg.

Az alkalmazott és a teoretikus tudományok mellett nem kevesen hangoztatják azt, hogy a rendőrségi munka számára a legértékesebb forrás a mindennapi praxis, amely-

36 DÁNOS Valér: *Mérhető-e a rendőrségi munka hatékonysága?* Belügyi Szemle, 1992/4., 40. old.

ből „tudomány előtti” felismerések nyerhetőek.³⁷ Ezek sajátossága, hogy a rendőrségi végrehajtó-rendelkező tevékenység során keletkeznek, egyedi intézkedési helyzetekhez kapcsolódnak, megfogalmazói a szolgálat munkatársai, hasznosításuk a szolgálat racionalizálásában, parancsok és utasítások kiadásában történik, a tapasztalatok átvétele esetleges, sok bennük a pontatlanság, ezért általános elterjesztésük csak nagy megszorításokkal képzelhető el. A „tudomány előtti” felismerések korlátjai igazolják, hogy a rendészeti gyakorlatnak tudományos támogatásra van szüksége. Az elméletileg is megalapozott tapasztalatok általánosíthatóak, megfigyeléssel, kísérletekkel, modellezéssel, teljesítménymérésekkel verifikálhatóak, általuk a munka tervezhetővé és gazdaságossá tehető, az eredmények tudományos fogalmakban, kategóriákban és definíciókban pontos nyelvi formát öltenek, végül pedig tanítható szakmai ismeretek alapjául szolgálhatnak. A rendészeti teória megszületéséhez azonban a szolgálatok fogadókészsége nem elegendő, ehhez a tudományos kutatás önálló objektumaira van szükség, kutatóintézetekre és szakiskolákra. (Jellemzőnek találjuk, hogy a rendőri hierarchia már ettől a viszonylagos önállóságtól is tartva azt szorgalmazta, hogy maguk a rendőrségi egységek kapjanak kutatóhelyi státust.)

A tudományos bázis létrehozása a rendészeti felsőoktatás feladata. Fontos az is, hogy a rendészeti tudomány művelése ne elszigetelten, hanem a legszélesebb tudományos közvélemény előtt, a nemzetközi megmértetést is vállalva történjék. Nélkülözhetetlen a nemzetközileg elfogadott, egységes kutatási terminológia kialakítása. Tiszta, világos és egyértelmű fogalmi rendre van szükség, olyan szaknyelvi apparátusra, amely idegen nyelvekre is lefordítható. A tudományos teljesítmények egyik mércéje az univerzális alkalmazhatóság, amelyhez viszont elengedhetetlen az internacionális kutatási programok elindítása.

A rendészettudomány az állam- és jogtudományoknak azon ágazata, amelynek kutatási tárgya a rendészet szervezete, működése és a rendészeti jog. A rendészettudomány sajátos módszertana azoknak a társadalomtudományi metodikáknak az összessége, amelyek alkalmasak a kutatási tárgy feltárására. A rendészettudomány rendszere visszatrükközi a rendészeti rendszerre jellemző struktúrát.

A rendészet tana azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszerbe foglalt összessége, amelyek alkalmasak a rendészet működésének, szervezetének és jogi szabályozásának leírására és fejlesztésére. A rendészet tana a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál a rendészet

- * társadalmi rendeltetésének és történelmi gyökereinek a feltárásához,
- * a tevékenység kritikai elemzéséhez,
- * a szervezet célszerű kialakításához,
- * a rendészeti jog megalkotásához,
- * a működés hatékonyságának növeléséhez és törvényességének erősítéséhez,
- * a rendőri teljesítmények méréséhez és a minőségbiztosításhoz,

37 HOLCR, K. – DOZ, SC. – CHALKA, R.: i. m.

- * a szakmai követelmények és értékek megteremtéséhez,
- * a rendészet anyagi-technikai és módszertani szükségleteinek a felméréséhez,
- * az állomány kiválasztásához, képzéséhez, valamint a továbbképzéshez és a karrier megtervezéséhez,
- * a rendészeti menedzsment kialakításához,
- * a rendészetnek a közigazgatás szervezetébe történő ellentmondásmentes illeszkedéséhez,
- * a rendészet és a társadalom együttműködésének elősegítéséhez,
- * egyes rendészeti tevékenységek társadalmasításához,
- * a rendészeti hatóságok és a magánrendészetek együttműködéséhez,
- * a rendészetnek a bűnözés kontrolljához való hatékony hozzájárulásához,
- * a rendészeti feladatok kijelöléséhez a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakaszában,
- * a rendészet nemzetközi integrációs együttműködésének támogatásához,
- * a rendészeti stratégiák megalkotásához, a büntető politika alakításához, végül
- * a rendészeti reformok sikeres tervezéséhez és végrehajtásához.

A bűnözés növekedésével együtt a rendészet a közigazgatás egyik legérzékenyebb ágazatává fejlődik. Az alkotmányos demokráciák védelméhez nélkülözhetetlen a legitim fizikai erőszak professzionális alkalmazása. Amit *Huntington* a huszadik század közepén a katonai erő és a biztonság összefüggéséről állított, az már megfogalmazásának időpontjában sem felelt meg a demokratikus jogállami elveknek, de még inkább kérdőjeleket tesz fel napjainkban, amikor sokan ezt a formulát a rendészeti erőhatalom és a közbiztonság kapcsolatára kívánják kiterjeszteni. Nevezetesen, hogy korunkban nem az a kérdés, miként egyeztethető össze a fizikai kényszer alkalmazása a liberális demokrácia elveivel, hanem az, hogy melyik a leghatékonyabb rendészeti modell.³⁸

Megoldásra váró feladat annak megválaszolása, hogy a társadalomnak ez a védelmi szükséglete miként elégíthető ki úgy, hogy közben a rendészet ne váljon az önkény eszközévé, ne jelentsen fenyegetést az emberi méltóságra, ne legyen kiszolgálója a hatalom erőszakos megszerzésének és kizárólagos gyakorlásának. Ahol a rendészet megtűri a tudomány kritikáját, ott ez a veszély minimumra csökken, ellenben, ahol ilyen tudományt nem művelnek, ott a demokrácia könnyedén törékennyé válhat.

38 „Korunk egyik legalapvetőbb és legnyilvánvalóbb ténye, hogy a technológiákban és a nemzetközi politikában végbement változások együttesen a politika végcéljává, nem pedig kiinduló feltételezésévé teszik a biztonságot... Korábban az volt az elsődleges kérdés: a civil és a katonai szféra mely mintája egyeztethető össze a liberális, demokratikus amerikai értékkel? Ennek helyébe ma egy sokkalta fontosabb kérdés lépett: a civil és a katonai szférák mely mintája a legalkalmasabb az amerikai nemzet biztonságának megőrzésére?” HUNTINGTON S. P.: *A katona és az állam*, Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994, 10.

Összefoglalás a II. fejezethez

A jogalkalmazás – az absztrakt jogi norma alkalmazása konkrét élethelyzetekre – kivételesen váratlan helyzetek elé is kerülhet, amikor „gyors” beavatkozásra van szükség. A *sürgősségi ellátásnak* ezek az esetei a jog által nem prognosztizálhatóak és nem is írható elő a beavatkozás tartalma sem. Az ilyen igazgatási „szükségállapot” *spontán, amorf és autonóm* reagálást igényel. Az állam védekező mechanizmusai a különleges helyzetekre erős mandátum birtokában képesek helyesen válaszolni, anélkül, hogy a hatósági intézkedés formái túlzottan kötöttek lennének.

Az első beavatkozó gyakran találja magát szemben azzal a helyzettel, amikor a beavatkozásra okot adó esemény előre nem kiszámítható módon, váratlanul, *spontán* fejleményként jelenik meg.

A hatóság erre adott válaszlépése nem túri a formakényszert, *amorf* jelleget ölt magára, éppen aktuális alakját a pillanat diktálta követelmények dönthetik el.

A hatóság erre felhatalmazott tagja, annak érdekében, hogy azonnali intézkedési kötelezettségének eleget tehessen, gyakran csak saját döntésére támaszkodva, *autonóm* módon cselekedhet. Azt is mondhatjuk, hogy a hierarchia a legváratlanabb helyzetekben képes nagyon magára hagyni intézkedő munkatársát.

A rendészeti tevékenység legalább két módon kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz. Egyfelől a rendészet mint a társadalmi praxis egy sajátos területe, felhasználója a tudományos eredményeknek, másfelől pedig lehet tárgya is a kutatásoknak.

A *rendészettudomány* az állam- és jogtudományoknak azon ágazata, amelynek kutatási tárgya a rendészet szervezete, működése és a rendészeti jog. A rendészettudomány sajátos *módszertana* azoknak a társadalomtudományi metodikáknak az összessége, amelyek alkalmasak a kutatási tárgy feltárására. A rendészettudomány *rendszere* visszatrükközi a rendészeti rendszerre jellemző struktúrát.

A *rendészet tana* azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszerbe foglalt összessége, amelyek alkalmasak a rendészet *működésének, szervezetének és jogi szabályozásának* leírására és fejlesztésére. A rendészet tana a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál a rendészet számára.

Kérdések a II. fejezethez

1. Melyek a rendészeti jogalkalmazás sajátosságai?
2. Hogyan értelmezhető a rendészet mint a tudományos eredmények felhasználója, és mint a kutatás tárgya?
3. Milyen feltételek mellett jött létre a rendészettudomány?
4. Melyek a rendészettudomány fogalmi elemei
5. Miként hasznosíthatóak a rendészettudomány eredményei?

III. FEJEZET

A változó rendészet és a rendészettudomány

Annak érdekében, hogy a rendészettudomány a rendészet arculatának alakításában szerepet vállalhasson, először is a létét kell igazolnia. Akik vitatják azt is, hogy egyáltalán lenne ilyen tudomány, rendszerint azt vetik a kutatók szemére, hogy azok valami olyanról beszélnek, aminek a fogalmát sem tudják meghatározni. Lássuk tehát a lehetséges definíciókat.

1. A rendészettudomány fogalma

Tartalmi meghatározás: A rendészettudomány a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett és kialakított fogalmakkal leírt ismeretek rendszerezett összessége, amelyek lehetővé teszik a kutatási tárgy törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak tanulmányozását. (A szakirodalomban előfordul *a rendészet elmélete* és *a rendészeti tan* megnevezés is.)³⁹

Formai meghatározás: A rendészettudomány önálló tárgya a rendészeti igazgatás mint az egyéb társadalmi komplexumoktól elkülönülő rendészeti rendszer, és a más társadalomtudományok által kifejlesztett metodikáktól különböző, a kutatási tárgy tanulmányozására alkalmas módszertan.

Tudomány-rendszertani meghatározás: A rendészettudomány az állam- és jogtudományok egyik ága, az MTA által önálló diszciplínaként elismert társadalomtudomány.

A rendészettudomány feladata a rendészet *működésének, szervezetének, személyzetének és jogi szabályozásának* elméleti igényű tanulmányozása annak érdekében, hogy hozzájáruljon

- * a rendészeti tevékenységek kritikai elemzéséhez,
- * a szervezet célszerű kialakításához,
- * a rendészeti jog megalkotásához,
- * a rendészeti szakmák magas szintű elsajátításához,
- * a rendészet hatékonyságához és törvényességéhez.

A rendészet tudományos igényű tanulmányozása arra a feltételezésre alapszik, miszerint a rendészeti igazgatás a társadalmi jelenségeknek egy olyan elkülöníthető terü-

39 *A rendészet elmélete* kísérlet a rendészeti igazgatás legáltalánosabb törvényszerűségeinek az öszszefoglalására. A rendészeti tanok a rendészettudomány által feltárt ismeretek didaktikai célokat is követő rendszerbe foglalása. A szövegkörnyezettől függően *a rendészettudomány*, *a rendészet elmélete*, *a rendészeti tanok* kifejezések szinonimaként is alkalmazhatóak.

letét foglalja magában, amely – a társadalom más intézményeihez hasonlóan – belső törvényszerűségek szerint működik. Ezeknek a törvényszerűségeknek a feltárására az európai kontinensen először a jogtudományokon belül művelt közigazgatási jogtudomány vállalkozott.

Az, hogy mindez a kontinensen történt, a következőkkel magyarázható. Először azal, hogy itt alakult ki a modern államrendőrség első, a hadseregről levált formája, francia–porosz minta alapján. Másodszor a 19. század közjogi fejlődésének eredményeként került szabályozásra a közigazgatás egész folyamata, ami nem történhetett volna meg a közigazgatási jogtudomány megerősödése nélkül. Harmadszor azt is figyelembe kell venni, hogy más jogtudományi diszciplínák nem érezték a maguk kompetenciájában a rendészeti igazgatást. Különösen tartózkodónak mutatkoztak a bünygyi tudományok, noha a rendészetnek a büntető igazságszolgáltatásban játszott előkészítő szerepe már ekkor is nyilvánvaló volt. Végül megemlítjük, hogy az a két bünygyi stúdium, amelyek nem kerülhette meg a rendészet tanulmányozását, a kriminológia és a kriminalisztika csak a 19. század végén formálódott önállóvá.

1.1 A közigazgatási jogtudomány a rendészetről

A közigazgatási jog tudósainak elévülhetetlen érdemei voltak a rendőrség közjogi természetének feltárásában. Mire derült fény Stein Lőrinc, Otto Mayer, Concha Győző, Kmety Károly és mások munkásságából? A következőkre:

- * A rendészet úgy lépett színre, mint a modern közigazgatás *első formája*, minthogy a közrend és a közbiztonság bizonyult annak a modernitásban elsőként jelentkező társadalmi szükségletnek, amelynek a kielégítése az állam kötelessége.
- * A rendészetre háruló közigazgatási feladatok *a legitim fizikai erőszakot* is magába foglaló *hatósági felhatalmazás* birtokában teljesíthetőek.
- * A rendészeti igazgatás feltétele a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási *szervezet*. A rendészeti szervezet alapformája a rendőrség.
- * A közigazgatási szervezet kizárólag a feladatai végrehajtására alkalmas *szakértelemmel rendelkező személyzettel* működtethető. A rendőr *szakember*, a rendészet *szakma*.
- * A közigazgatás jogállami formája *fejlett közjogot* igényel. A rendészet anyagi és eljárási joga a 19. század nagy kodifikációs folyamatainak az eredményeként született meg.

Miközben ezek az eredmények máig ható értékeket hordoznak, a jogtudományi vizsgálódások korlátai is kitapinthatóak:

- * A jogi elemzések csak arra adnak választ, hogy milyennek *kell lennie* a rendészeti igazgatásnak, de arra nem, hogy milyen az a valójában.
- * A jogi norma *az általános*, tipikus jegyek leírásával tölti be szabályozási funkcióját, a jogalkalmazás viszont mindig az egyedire reagál.

- ✱ A rendészeti jog ezt az ellentmondást részben a *generális felhatalmazás* technikájával, részben pedig a nagyon *széles körű diszkrécionális* jogosultsággal oldotta meg.
- ✱ A rendészet működése a rendészeti cselekvéseknek⁴⁰ olyan *spontán, amorf és autonóm* jellegét mutatta fel, ami a jogtudomány módszereivel nem volt vizsgálható.

A közigazgatási jogtudomány maga is tisztában volt ezekkel a korlátokkal, különösen, ami a rendészeti igazgatás kettős természetét illeti. A legvilágosabban Concha Gyöző fogalmazott, amikor azt írta, hogy az örökdő-beavatkozó rendészeti veszélyelhárítást el kell választani a büntető igazságszolgáltatást előkészítő bűnüldözéstől.⁴¹ Az előbbi a végrehajtó hatalom aktív irányításával valósulhat meg, az utóbbit viszont az igazságszolgáltatás felügyeli. Kézenfekvő ezekben a vonásokban a „*múlt*”, a „*jelen*” és a „*jövő*” ellentmondását felfedezni.

A *bűnüldözés* számára a múlt mint megismerendő valóság jelenik meg, a jelen az *örökdő és beavatkozó rendészeti igazgatás* terepe, a jövő pedig a rendőri befolyásolás, a csapdaállítás, a *titkos kombinációk* világa, csakúgy, mint a közösségekkel kialakított kapcsolatok a *bűnmegelőzés* nemes céljainak elérésére. Nincs még a közigazgatásnak egyetlen más ága sem, amelyik olyan mértékben egyszerre igényelné a nyilvánosságot, a környezet támogatását, és ugyanakkor a titkosságot, a rejtőzködést, a környezet megtevesztését és a másokkal szembeni bizalmatlanságot, mint a rendészeti igazgatás. Mindezeknek a vonásoknak az értelmezése messze meghaladja a jog kompetenciáit.

Nem is itt Európában, hanem az angolszász világban, de különösen az USA-ban kezdődtek azok a rendőrszociológiai kutatások, amelyek a fegyveres polgároknak eme sajátos szubkultúráit vizsgálták, főként azért, mert ott a rendészet az egyének és a közösségek önvédelmi szükségleteiből építkezett, és sokkal kevesebb jelentőséget tulajdonított a jogi meghatározottságnak, mint a közjog-magánjog kettősségéből kiinduló hagyományos európai kultúra.⁴²

Ahhoz, hogy a hagyományos európai bürokráciára jellemző tudomány-rendszer-tani szemlélet „kihordja” a rendészettudományt mint önálló stúdiumot, egy sajátos konvergenciára volt szükség, nevezetesen arra, hogy az európai rendőrségi kutatások felfigyeljenek az amerikai rendőrszociológia teljesítményeire, az angolszász jogi felfogás viszont befogadja a rendőrségi jogra vonatkozó és a kontinensről származó normatív tanításokat. Mindkét tendenciára találunk példákat. Egyfelől megjelentek a rendészetet szociológiai módszerekkel tanulmányozó kiváló európai kutatók (Dominique Monjardet, Thomas Feltes, Loubet del Bayle, Francois Dieu és mások), másfelől vi-

40 A MAGYARY Zoltán közigazgatás-fejlesztési program ezt nevezi a rendészeti igazgatás materiális tevékenységének. (<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>, letöltve 2013. június 29-én)

41 CONCHA Gyöző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*, Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901, 313.

42 A szerzők közül említjük meg E. Bittner, Gary T. Marx, H. Goldstein, R. Reiner, J. Skolnick és J. Q. Wilson nevét.

szont az angolszász világban megszülettek a rendőrségi tételes jog első kódexei, mint például az Egyesült Királyság 1984-es rendőrségi törvénye.

Volt azonban még egy fejlemény, ami a rendészeti kutatásokra jelentős hatást gyakorolt.

1.2 A szervezéstudomány kihívásai

A közigazgatás jogi megalapozása önmagában is alkalmas egy fontos következtetés levonására, ami a „*változó rendészet*” fordulatra rímel. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával azonos. Kimondható, hogy *a közigazgatás természetes létformája az állandóság*. Ez a megállapítás többszörösen igaz *a rendészeti igazgatásra*.

Amíg a közigazgatás egyéb területeit, amelyeket a „pozitív közigazgatás” részeinek tekinthetünk (lásd oktatás, egészségügy, kommunális szolgáltatások, szociálpolitika, társadalombiztosítás stb.), a növekvő társadalmi szükségleteknek való megfelelés már több mint száz esztendeje dinamizálta, addig a rendészetben ez az alkalmazkodás a polgári fejlődés centrumaiban is csak fokozatosan, a második világháborút követő időszakban vált kikerülhetetlen követelménnyé.

De miként lehet a változásokat megtervezni, és elérni azt, hogy a közigazgatási szervezetek ne elszenvedői, hanem aktív részesei legyenek a fejlődésnek?

Az alkalmazkodás a piac elvárásaihoz a gazdaság számára elkerülhetetlen. Erre reagált a szervezéstudomány, ami a vállalkozások szükségletei nyomán alakult ki, éppen ezért minden felismerése a magánszféra, a vállalati tervezés törvényszerűségeire alapszik.

A közszolgálati stratégiában a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, ami a vállalati tervek végrehajtásának a biztosítéka. A közigazgatásban a tulajdonos személytelensége és a vezetés konkrétsága nem teszi világossá azt, hogy ki és milyen mértékben jogosult a hivatal arculatának az alakítására. Ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsa, hogy azokat senki nem hajtja végre.

A közigazgatásban nem működnek azok a mechanizmusok sem, amelyek a gazdasági életben kikényszerítik a jövőbe tekintést. A hatósági monopólium kizárja a versenyt, tehát nem kell számolni a konkurenciával. (Természetesen a hivatalok között igenis létrejöhet vetélkedés, ez azonban nem a piac értékítélete szerint, hanem az egyes szervezetek informális érdekérvényesítő képessége, valamint más hatalmi tényezők ereje szerint fog eldőlni. És ami még nagyobb baj, ez a versengés nem teszi jobbá és olcsóbbá a bürokráciát, hanem lerontja és megdrágítja azt.)

A hivatal-ügyfél kapcsolat alá-fölérendeltségi jellege nem készíti a közigazgatást arra, hogy szakirányú tevékenységét az ügyféli elégedettség megszerzésére összpontosítsa. (A közigazgatásban a tisztességes eljárásnak az alkotmányos demokráciákban kimunkált elvei alkalmasak arra, hogy az ügyféli jogok, és az emberi méltóság védel-

met kapjon. Ezt nem pótolják a szervezéstudománynak azok a jó tanácsai, miszerint a panasztevővel udvariasan kell bánni. Hogy mi legyen a jogsértővel, arról a tudomány sokáig diszkréten hallgatott.)

A vállalkozások életében a stratégia garantálja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók érdekszövetségét.⁴³ A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölérendeltség, a feltétlen engedelmesség, a közszolga fegyelme biztosítja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közigazgatási stratégia végrehajtását csak a tervezők agresszív arroganciája képes kierőszakolni. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló pánik és a tömeges menekülés. (Önmagában nem a létszámcsökkenés a kifogásolható, minthogy ez lehet a hatékonyságot növelő tényező, hanem annak kiszámíthatatlansága, és a nyomában keletkező egzisztenciális félelem. A hibás tervezés, vagy a tervezés hiánya a legértékesebb munkatársakat üldözi el, a félelem pedig még a maradék teljesítményét is rombolja.)

Az előzőekből következik, hogy a szervezéstudomány eredményei csak úgy válhatnak a rendészeti igazgatás hatékonyságát növelő tényezőkké, ha azokat a rendészet sajátos természetéhez és szükségleteihez igazítják. Ez is a rendészettudomány önállósodását serkentő tényező, amely azonban önmagában kevésnek bizonyult a rendészet társadalmi szükségleteket követő átalakításához.

A rendészettel szemben ugyanis nem csupán az eredményesség, a hatékonyság követelmény, hanem a törvényesség is. Már a formális jogállam megfogalmazta a rendészet eredményességének és törvényességének kettős követelményét, de azt egy feloldhatatlan ellentmondásnak ábrázolta. A rendészeti közjog legkiválóbbjai is azt hirdették, hogy a veszélyelhárító rendészet cselekvési szabadságát formális jogi előírásokkal megkötni nem szabad. Ezt a meggyőződését azonban a 20. század első felének tapasztalatai alaposan kikezdték. Bebizonyosodott, hogy a kizárólagosan formális joguralom nem ad biztosítékokat a hatóság önkényével szemben, és arra sem, hogy a rendészet ne váljon a diktatúrák engedelmes eszközévé.

1945 után a polgári fejlődés centrum országaiban demokratikus jogállami fordulat történt.

43 CSATH Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*, „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1993, 86.

1.3 A demokratikus alternatíva

Az európai rendészet mai formáját három fázison keresztül nyerte el:

Az első szakasz a hadseregekből kivált rendőrhivatalok megalakulása még az abszolutizmus idején, a 17. és a 18. században.⁴⁴

A második lépcső a 19. század nagy közjogi kodifikációja, a jogállam kialakulása. Ekkor került a közrendészet a jog uralma alá, és ekkor formálódott a nyomozás a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakaszává.⁴⁵

Végül a harmadik tényező a demokratikus jogállam második világháborút követő eszméje,

- * ami a formális joguralom érvényesülését kiegészítette a törvények alkotmányosságának a követelményével, ezzel megalapozva az alkotmánybíráskodásnak a demokratikus jogállamban nélkülözhetetlen szerepét;
- * ami a hatalmi ágak megosztását azzal pontosította, hogy a hatalom korlátozása valamennyi hatalmi ágra érvényes (még az országgyűlés sem tarthat igényt abszolút hatalomra);
- * ami az emberi méltóságot nem az állam adományának, hanem minden megszületett ember elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan jogának ismerte el.⁴⁶

A demokratikus jogállam előbbieken részletezett követelményei csak fokozatosan nyertek teret a rendészet jogában, szervezetében és működésében. Ehhez a folyamathoz hozzájárult a társadalmi szükségletek olyan átalakulása, ami a szabadságot és a biztonságot azonos értéknek tekinti, és ezt a rendészeti igazgatáson is számon kéri. A rendészeti szakma művelői viszont felismerték, hogy a demokratikus intézmények garantálják számukra azt, hogy hivatásuk a közösségek által legmagasabbra értékelt küldetések erkölcsi megbecsülésére is igényt tarthasson. A rendőr ott lehet az orvos, a pedagógus, a lelkész oldalán. Úgy látszott, hogy minden feltétel adott a rendőrségek reformjához.

Valami azonban mégis hiányzott!

A reformok, a modernizáció, a korszerűsítés stratégiai tervezést kíván. Ehhez azonban jobban kell ismerni a rendészeti igazgatás legáltalánosabb törvényszerűségeit és

44 Ezen logika szerint a centralizált, katonai elvek szerint működő rendőrség eszméje megfelel a kontinentális Európa közigazgatási hagyományainak, összhangban van azzal az eredetmítosszal, amit a jogtörténészek úgy szoktak kifejezni, hogy „a rendőrséget a franciák találták ki a világ számára.” BRODEUR, Jean-Paul: *Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest*, *Traité de sécurité intérieure*, Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, 2007

45 FOUCAULT, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*, Latin Betűk, Debrecen, 1998

46 HABERMAS, Jürgen: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz, 2012, 21.

viszonyát a társadalom más intézményeihez. A stratégia tudományos megalapozást igényelt, ami a múlt század hatvanas éveitől döntő tényezője lett annak, hogy a rendészet a tudományos kutatások tárgyává vált.

A dolog nem ment könnyen a demokráciák mintaállamaiban sem.⁴⁷ A rendészetek titkossága volt az egyik akadály, a másik a kritika elutasítása, a harmadik pedig a minőségi változásoktól való idegenkedés, a rendészet konzervativizmusa. A demokratikus intézmények előbbiekben jellemzett átalakulása, a mind több demokrácia volt képes ezeknek az akadályoknak a legyőzésére. Rendészettudomány csak demokráciában művelhető.

Az Európai Unió vezető országai rendőrségi modernizációjának az a tanulsága, hogy a sikerhez legalább három feltételnek kell együtt állnia:

- ✿ Először szükséges a politikai erők kompromisszuma a közrend és a közbiztonság alapkérdéseiben.
- ✿ Másodszor kell a rendészeti szakmák aktív közreműködése.
- ✿ Harmadszor nélkülözhetetlen a széles társadalmi támogatottság.

Amikor a nyugat-európai térségben ezek a feltételek megteremtődtek, akkor az angol, a francia, a holland, az osztrák és más országok hosszú, 10-15 éves stratégiai tervekre alapozták rendőrségeik átalakítását. Ezek a programok rendszerint törvényekben kerültek kihirdetésre éppen azért, hogy végrehajtásuk több kormányzati cikluson keresztül is biztosítva legyen.

A rendészeti kutatások a most vázolt folyamatokhoz nyújtottak segítséget mind a tervezésben, mind pedig a teljesítmények mérésében és a szükséges korrekciók elvégzésében.

A rendészeti megújulás legáltalánosabb tapasztalatai a következőkben foglalhatóak össze:

Az egységes államrendőrségi modell dicsérete a rendőrség szakirányú működésében a bűnüldözés és a rendészeti kríziskezelő feladatok centralizációját szorgalmazza, valamint azt erősíti, hogy a professzionalizmus biztosításához szükség van az olyan szervi funkciók központosítására, mint a rendészeti nyilvántartások, a bűnügyi technika és a személyzet képzése. A reformok azonban azt is igazolták, hogy a helyi közbiztonság fenntartása csak a közrendvédelmi szolgálatok decentralizációjával lehet eredményes. Lássunk erre Szabó Imre tanulmányából egy német példát:

„A háború utáni Németországban a rendőrség az állami hatalmat képviselő, erősen katonai jellegű szervezetből egy állampolgár közeli, demokráciaorientált rendőrség irányába fejlődött, amely köteles az alapvető szabadságjogok garantálására. A fejlődés, mely mindmáig folyamatos, egy tradicionális-bürokratikus, erőszak-monopóliummal rendelkező intézménytől egy modern szolgáltató vállalkozás irányába tart. Ennek a szolgáltató vállalkozásnak

47 SZABÓ Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*, http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendeszettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf, letöltve 2013. június 29-én.

kell tulajdonképpen a belső biztonságot előállító vállalattá alakulnia. Ez az új szolgáltató jelleg azonban megváltoztatta az állam kizárólagosságát a biztonság előállításában. A belső biztonság strukturális átalakulása nyomán a homogén nemzetállami biztonsági rendszereket (Sicherheitssysteme) a heterogén állami, polgári és kereskedelmi biztonsági termelés váltja fel. Leszögezhető azonban, hogy a biztonsági rendszerek heterogenitása ellenére a rendőrség (Polizei) továbbra is a központi szereplője a biztonság termelésének, mivel a legitim fizikai kényszer állami monopóliumával egyedül ő rendelkezik, ami által továbbra is ő maradt a legfontosabb biztonsági intézmény.⁷⁴⁸

Az átalakulás változó sikerrel történt, és a rendészeti kutatások sem jártak mindig helyes úton. Az a rendészet, amelyik elutasítja a kutatói érdeklődést, azt kockáztatja, hogy rögtönző, szakszerűtlen és a politikai marketing szempontjainak kiszolgáltatott döntéseket kénytelen elszenvadni. Az a rendészettudomány, amelyik elszakad a empiriától, egy szűk értelmiségi elit érdeklődésén túl nem számíthat arra, hogy tanításai a gyakorlatban hasznosulnak.

2. A magyar modell

Amennyiben abból indulunk ki, hogy a demokratikus jogállam lehetőségei még nem merültek ki, és a társadalom fejlődését a több demokrácia szolgálja, akkor azt kell megvizsgálni, hogy a hazai rendészet hol tart ebben a folyamatban.

Tény, hogy a rendészetek minőségi átalakulása az Uniót alapító országokban is csak a demokratikus intézmények alkotmányos megerősítését követően kezdődhetett meg. Ebből a folyamatból hazánk történelmi okokból 1990 előtt nem csak kimaradt, hanem még azokat a jogállami erényeit is elveszítette, amelyekkel 1945 előtt, és különösen az első világháborút megelőző időkben rendelkezett.

Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell* működik. Ezt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, amit követett a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása. A képleten Magyarország Alaptörvénye sem változtatott.

Kiállta-e ez a modell a gyakorlat próbáját, a több mint húsz év óta fennálló rendészeti struktúra alkalmas-e társadalmi rendeltetésének betöltésére, a közrend megóvására, a közbiztonság erősítésére egy demokratikus társadalomban?

A közelmúlt szervezeti változásai és a jogalkotás felgyorsulása arra a diagnózisra alapult, hogy a modellel nincs baj, az esetleges diszfunkciókért kizárólag a korábbi politikai irányítás okolható. A centralizált modell további centralizációt igényel, a rendészetben a központi államhatalom kizárólagossága megkérdőjelezhetetlen, a feltétlen engedelmesség elve semmivel nem helyettesíthető, a fegyelem tovább erősítendő, akár a titkosszolgálati ellenőrzések kiterjesztésével is. Nem ismerünk olyan rendészeti kuta-

48 JASCHKE, Hans-Gerd, NEIDHARDT, Klaus: *Moderne Polizeiwissenschaft als Integrationswissenschaft*. In: *Polizei & Wissenschaft* Heft 4, 2004, 14–24. idézi Szabó Imre

tásokat, amelyek ezt a diagnózist és a nyomában járó terápiát igazolják. A szervezeti változások kezdeményezői erre nem is tartanak igényt.

A magyar rendészet jelenleg olyan szolgálatok képét mutatja, amelyek a működőképesség megőrzését és javítását rövid távra biztosító intézkedések sorát élték át. Az ilyen típusú döntések alaposabb tudományos előkészítést nem is tesznek lehetővé.

Ami egészen bizonyos, az annak megállapítása, hogy a rendészetek modernizációjának általános feltételei nálunk nem jöttek létre. Nincs törekvés politikai konszenzusra a közrend és a közbiztonság területén, hiányzik a minőségi fordulat szakmai támogatása a rendészeti szervezetek részéről, végül nem alakult ki az a társadalmi igény sem, ami a szabadság és a biztonság egyensúlyára alapozza a rendvédelemmel szembeni elvárásait. Amennyiben az alkotmányos demokráciák útján akarunk járni, ezeket a feltételeket meg kellene teremteni.

Lehetséges az is, hogy a fiatal rendészettudomány még nem rendelkezik azzal a munícióval, ami ahhoz kellene, hogy a rendészet demokratikus társadalmakban nélkülözhetetlen távlatos fejlesztéséhez elméleti támogatást nyújtson.

A rendészeti kutatások szervezeti keretei adottak. Csaknem tízesztendő múltára tekint vissza a Magyar Rendészettudományi Társaság, működik a Belügyminisztérium Tudományos Tanács, főigazgatósági szinten kapott hivatalt a belügyi tudományszervezés, megalakult a Magyar Tudományos Akadémián a Rendészettudományi Albizottság, alapításra került a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara, amelynek tanszékei a jövőben talán a rendészeti kutatások műhelyeivé válnak. Mindezeknek a formáknak tartalommal való kitöltése még előttünk álló feladat.

A kutatási metodikákról

A fiatal tudományok számára az egyik legnagyobb kihívást a saját módszertan megteremtése jelenti. Ez sokszor nem is azt az igényt támasztja, hogy korábban nem ismert metodikákat kellene feltalálni, hanem csupán azt, hogy a társadalomtudományokban már alkalmazott megoldásokat tegyük alkalmassá a rendészeti tárgyak feltáráshoz.

Amikor a rendőrség működését elméleti igényességgel kívánjuk vizsgálni, akkor hasznos útmutatásokat kapunk a társadalomtudományi kutatások általános gyakorlatából.

A rendőrség, a hatalom, az erőszak szavak az emberek többségében erősen szubjektív érzéseket, indulatokat, „mély érzelmeket és szilárd meggyőződést” keltenek, utóbbiak számos előítéllettől terhelve akár nagyon is távol állhatnak a valóságtól. „A kutatómódszertan különleges értéke abban rejlik, hogy segítségével az ilyen kérdésekhez szigorú logikával és nagyfokú következetességgel közelíthetünk. Segít, hogy felülemelkedjünk saját személyes nézőpontunkon, és hogy meglássuk a szokásos látóköreinkön túl elterülő világot. Márpedig mai társadalmi problémáinkra a megoldások ebben a 'mögöttes világban' találhatóak.”⁴⁹

49 BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Balassa Kiadó, Budapest, 1999, 29.

A rendészet körébe tartozó jelenségek rejtőzködő természete nem kizárólag a szolgálati és az államtitkok tömegével magyarázható, hanem azzal is, hogy az intézmények szeretnek magukról olyan képet közvetíteni, ami valóságos természetüket elleplezi. A jogalkalmazó szervek ehhez igen jó segítséget kapnak a jogszabályoktól, amelyek tevékenységüket meghatározzák. Ugyanis ezek a normák nem azt mutatják meg, hogy hogyan működik egy hatóság a valóságban, hanem azt, hogy miként kellene működnie. (Ha valaki azt szeretné tudni, hogy ténylegesen hogyan zajlik egy nyomozás, akkor ehhez hiába lapozza fel a büntetőeljárás kódexet.)

„*A társadalomtudományi elmélet azzal foglalkozik, hogy milyen a társadalom, és nem azzal, hogy milyennek kellene lennie... A társadalomtudomány tehát csak abban segíthet, hogy megtudjuk, mi van és miért van úgy.*”⁵⁰ Mélységesen bölcs gondolatok, amelyeket a rendészet kutatóinak is meg kellett szívlelni. Keresték tehát azokat a módszereket, amelyek a látszat mögött magát a valóságot tették megismerhetővé. (Jellemző, hogy ezen a területen a hivatali érdekek mekkora ellenállást képesek kifejteni. A rendészettudomány képviselői többször tettek arra kísérletet, hogy különböző kormányzati döntések megvalósításában segítsék a belügyi-rendészeti tárca munkáját. Erőfeszítéseik azért vallottak kudarcot, mert minden esetben ragaszkodtak a tényanalízishez, a jelen állapot korrekt feltárásához. Ezt szorgalmazták például akkor, amikor egy messzire tekintő rendészeti stratégia megalkotásában vettek részt. A stratégia azért sem született meg, mert az aktuális vezetés mindenre kíváncsi volt, csak a tényleges helyzetre nem.)

A rendészettudománynak olyan módszerekre van szüksége, amelyek alkalmasak a rendészeti szervek működésében fellelhető törvényszerűségek, állandó, lényegi, meghatározó jegyek feltárására. *„Áttekintve: minden tudomány azon az alapvető feltételezésen alapszik, hogy abban, amit tanulmányozni akar, léteznek szabályszerűségek, és mint láttuk, a társadalom működésében is vannak szabályszerűségek. A társadalmi magatartás eszerint, logikusan, tudományos vizsgálódás tárgyát képezheti.*”⁵¹

A rendészeti metodika nagy kihívása: megtalálni azokat a módszereket, amelyekkel a szervezetek működésének, a vezetők és beosztottak tudásának, gondolkodásának és cselekedeteiknek a meghatározó, állandó és a testületek teljesítményét lényegesen befolyásoló törvényszerűségei megismerhetőek.

Kutatás a civil kontrollról

A rendészettudományi megközelítés első szárnypróbálgatása a magyar rendőrség civil kontrollját elemező tanulmány volt. Ez a munka *az összehasonlító módszer* alkalmazásával készült. A magyar megoldásokat négy nyugat-európai ország rendőrségi struktúrájával vetettük össze. A vizsgálódás kiterjedt Franciaországra, az Egyesült Királyságra, Hollandia és Németország rendőrségi szervezeteire is.

50 BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás...im.*, 48.

51 BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás...im.*, uo.

Az 1997-ben elvégzett kutatási program keretei között angol rendőrségi szakemberekkel együttműködve nemzetközi csapat vizsgálta öt európai rendőrség társadalmi ellenőrzöttségét. A civil kontrollt elemző tanulmány arra is választ keresett, hogy a bűnmegelőzés helyi és területi rendszereiben milyen küldetése lehet a rendőrségnek, és a jelenlegi magyar rendőrség mennyire alkalmas a kooperációra.

Miért érdemes a civil kontroll logikájával értékelni a magyar rendőrség helyzetét. Azért, mert azt gondoltuk, hogy a rendőrség egy olyan szervezeti kultúrát hozott magával az 1990 előtti időszakából, amely erősen militarizálta a rendészetet. Egészen pontosan 1949-1990 között úgy épült fel és úgy működött, hogy nagyon sok vonásában átvette, és a mai napig féltve ápolja a katonai szervezetre jellemző vonásokat: a zártságot, a parancs mindenhatóságát, a hierarchikus tekintélyt és a feltétlen engedelmisség elvét. Teheti ezt annál inkább, mert korábbi alkotmányunk ilyen közjogi státust teremtett számára. (Nem csupán jelképes gesztus volt, hanem a lényegét fejezte ki az 1989-ben módosított Alkotmánynak az a megoldása, amely szerint a fegyveres erőket és a rendőrséget egy közös fejezetben, mint egy típusú erőszakszerveket szabályozta.)

Az összehasonlító módszer feltárta a rendőri hivatások felemelkedésének útját. A modern polgári jogállamok ezzel a feudális hagyománnyal szemben megteremtették a szakmává fejlődés feltételeit. A rendészetet a közigazgatás részévé tették, biztosítva azt is, hogy a rendvédelemben is érvényesüljenek a közigazgatással szemben támasztott általános követelmények, nevezetesen: a jog uralma, a társadalmi részvétel, a munka minőségét és természetét követő belső munkamegosztás, a teljesítmény személytelen értékelési technikája, a választható életpálya és annak magas anyagi, valamint erkölcsi elismertsége.

A kommunikáció elemzése

A rendvédelem társadalmi környezettel kialakított kapcsolatainak egyik legfontosabb eszköze a *kommunikáció*. Ezt felismerve rendészettudományi módszertani fogásnak találtuk a rendőrség belső és külső kommunikációjának elemzését. Ezt alkalmaztuk a rendőrség külső társadalmi kapcsolatainak feltárását elvégző tanulmányban.

A testületen belüli kommunikáció alatt értjük a vezetők és a vezetettek, az irányító és a végrehajtó szervek közötti kölcsönös tájékozódást, a munkatársak kapcsolatait, továbbá a mellérendeltségben működő rendőri egységek közötti hírcsatornák zavartalan működését. A belső tájékozódás egyaránt vonatkozik a rendészet szakirányú működésére – a hatósági intézkedések szervei belüli és gyakran szervezetek közötti kooperációt feltételeznek –, valamint a szervei fenntartó, fejlesztő munkára – a gazdálkodástól egészen a humánpolitikai döntésekig, amelyek a testület jelenét és jövőjét határozzák meg.

A rendőrségen belüli információáramlás hatékonyabbá tételével növekedhet a rendőri munka eredményessége, különösen akkor, ha ez által javul a szervezetek és szolgálatok közötti kapcsolat, fejlődik a munkatársak szakértelme, vonzóvá és kiszámíthatóvá válik a testületen belül bejárható életpálya, nő a hivatal biztonságát és elismerést nyújtó megtartó ereje.

Tudjuk, hogy a bürokratikus szervezetek belső tájékozódását számos tényező korlátozza, így az erős hierarchia, amely megnöveli a kommunikációs csatornák hosszát, a titkosság, ami az információk egy részét elzárja a szélesebb megismerés elől, a tekintélyelvű vezetés, ami a vezetőknek tudásmonopóliumot, a beosztottnak pedig tudáshiányt teremt. Torzító hatással járhat a szervezetek közötti versengés, főleg, ha a teljesítményeket olyan tényezőkkel mérik, amelyekre valójában a rendészetnek nincs befolyása. Utóbbi esetben a kedvező értékelés nem a valóságot helyesen tükröző, hanem az azokat éppen elferdítő információktól várhatóak.

A belső kommunikáció minősége nem a médiatanácsadók felkészültségétől függ, hanem az dönti el, hogy a szervezet felépítése és működése mennyire felel meg társadalmi rendeltetésének. A tartósan rossz belső információcsere jelzés arra, hogy az egész struktúra megújításra szorul. A belső és a külső kommunikáció között a most bemutatott kutatás szoros összefüggést tárt fel. Az a szervezet, amelyik jó színvonalon garantálja a belső tájékozódást, magabiztosan kommunikál a környezetével is.

A külső kommunikáció tágabb értelemben magában foglalja a szervezet valamennyi környezethez továbbított jelzését, függetlenül attól, hogy az tudatos és formalizált, avagy spontán és informális, valamint eltekintve attól is, hogy annak járulékos következménye, avagy kifejezett célja volt a kívüllátnak szóló híradás. A rendészeti hivatal legfontosabb kommunikációs csatornája a szakirányú tevékenység, a rendészeti hatósági eljárások összessége. Ez a működés szakmai tudatosságot és a közjog által meghatározott formákat igényel, mindennek pedig másodlagos következménye a társadalomban kialakuló kép a hivatal teljesítményéről. Ez a benyomás akkor kedvező, ha a rendészeti intézkedések eredményesek és törvényesek. A rendvédelem hatósági tevékenységének a közvélemény általi fogadtatását azonban számos tényező torzíthatja. Ezek a „kommunikációs zajok” a rendészeti igazgatás ellentmondásos jellegéből következnek. Nézzük ezek közül a legalapvetőbbeket:

- * *Az eredményesség és a törvényesség ellentmondása* abból a közvélekedésből keletkezik, hogy ami törvényes, az nem lehet eredményes, ami viszont eredményes, az nem törvényes. Ezt az ellentmondást a jog uralma, az emberi jogok tisztelete, a szabadság és a biztonság egymást kiegészítő értékminősége képes feloldani. A külső kommunikáció közvéleményre gyakorolt hatásait ezért kizárólag alkotmányos jogállamokban lehetséges és szükséges mérni, diktatúrákban az erőszakos szervek munkájáról nem alakulhat ki hiteles kép, de erre a tekintélyelvű rendszereknek nincs is szükségük.
- * *A nyitottság és a zárttság ellentmondása* azt jelenti, hogy a rendőri szolgálatok egyes területei a legnyilvánosabb közigazgatásnak minősíthetőek, ahol az „ügyintézés” színtere a közterület, más rendészeti akciók ellenben a titok sűrű hálójával fedettek. Ezt az ellentmondást a szakszerűség és a jogszerűség oldhatja, aminek eredményeként egyfelől a titok csak ott működik, ahol annak a közbiztonságot erősítő célja van, másfelől pedig a titkosítás jogi feltételei ne szolgálhassanak a szervezet hibás működése elleplezésére. A rendeltetészerűen alkalmazott rejtett intézkedések szükségessége arra figyelmeztet, hogy a rendőri működés nem minden területe értékelhető a közvélekedés alapján, továbbá arra, hogy egy tudatosan

kialakított rendészeti kommunikációban azt is tervezni kell, amiről hallgatni hivatali kötelesség.

- ✱ *A szolgáltató és a beavatkozó rendészet ellentmondása* abban az adottságban ragadható meg, miszerint a rendőrség a közbiztonságot a társadalom számára biztosítja, nem ritkán úgy, hogy ugyanennek a társadalomnak a devianciáit erőszakkal fékezi meg. Ezt az ellentmondást tompíthatja az együttműködés a jogkövető társadalommal, valamint az a képessége, hogy a legitim erőszakot profi módon, a szükségesség és az arányosság keretei között tartja. A kommunikációnak világossá kell tennie, hogy nincs kizárólag csak szolgáltató rendőrség, amiként nincs kizárólag csak repressziót alkalmazó rendészet. A társadalmi küldetést a kettő szakszerű, jogszerű és szolgálatszerű ötvözete képes betölteni.
- ✱ *A közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók ellentmondása* azt jelzi, hogy a kétféle tevékenység merőben eltérő szaktudást, szervezeti formákat és külső kontrollokat igényel. A nyomozások eredményessége nem mérhető a közbiztonság adott állapotával, de a jó közbiztonságnak sem feltétele az, hogy minden bűnügy megoldható legyen. Ha a rendőrségi szervezetek közötti munkamegosztásban világosan elválasztható e két rendészeti alapfunkció, annál inkább biztosított az, hogy mindkét terület a maga követelményeinek eleget téve váljék sikeressé. A rendőrségi kommunikáció nem szűkíthető a bűnügyi tudósításokra, de nem is tekinthet el a közvéleménynek a krimik iránti vonzalmaitól, valamint attól sem, hogy a bűnüldözés gyakran csak a civilektől nyert információk segítségével lehet eredményes.
- ✱ *Az integráció és a szeparáció ellentmondása* arra utal, hogy minden rendőrség törekszik annak a társadalomnak a részévé válni, amelynek biztonságára vigyáz (integráció), eközben olyan zárt szervezetet, olyan különleges fegyelmi rendet, továbbá a hétköznapi ismeretektől merőben különböző tudást és képességeket fejleszt ki, amelyek elvezetnek egy hivatásrend kialakulásához (szeparáció). A jó kommunikáció nyilvánvalóvá teheti, hogy a rendőr olyan fegyveres polgár, aki különleges szaktudással rendelkezik, az általánostól eltérő munkarendben dolgozik, és magában hordozza egy zártabb szervezeti kultúra jegyeit. A tájékoztatás gondoskodik arról is, hogy a hétköznapi polgárai időnként betekintést kapjanak ebbe a zárt világba, főleg azért, hogy megértsék és elismerjék az ott uralkodó szabályok értelmét és értékeit, de azért is, mert a civil kontroll csak így képes működni.

Az előbbieken jelzett ellentmondások egyik következménye az, hogy a rendőri teljesítmények reális társadalmi értékelése nem történhet automatikusan, ezért ahhoz tudatos kommunikációs stratégiára van szükség.

Minden stratégia célok és az azok elérését biztosító módszerek, illetve eszközök hosszabb távra megtervezett együttese. A rendőrség kommunikációs stratégiája az alábbi célokat határozhatja meg:

- ✱ *A közvélemény tájékoztatása a rendészeti munkáról.* A tájékoztatás kötelesség. A közhivatal tevékenysége fő szabályként közérdekű adat és csak kivételként titok.
- ✱ *A közvélemény támogatásának elnyerése.* A tájékoztatás lehetőség arra, hogy a szervezet betekintést engedjen a közbiztonságot oltalmazó műhelyeibe, a nyomozási tevékenységbe, az oktatás és a kiképzés folyamataiba, a testület életébe.
- ✱ *A közvélemény felkészítése a biztonságát fenyegető veszélyekre és azok elhárítására.* A rendőrségi tájékoztatás különösen a helyi bűnmegelőzési lehetőségek feltárásában, a lakosság összefogásának az erősítésében, a védekezés módjainak az elsajátításában vállalhat meghatározó szerepet.
- ✱ *A közvélemény biztonságát jelentősen megrendítő kriminális eseményekről és veszélyhelyzetekről hiteles, gyors és pontos tájékoztatás.* Erre a célra a stratégiának külön válságkezelő módszertant kell kidolgozni, végrehajtását pedig situációs tréningekben begyakorolni.
- ✱ *A nyilvánosság adta lehetőségek felhasználása az ismeretlen tettesek felderítéséhez, a körözött személyek elfogásához, a tanúkatatáshoz, valamint a tárgyi bizonyítékok feltárásához.* Ebbe a körbe tartozik a feljelentési készség javítása, a sértettek támogatása, az áldozatokkal való szolidaritás kifejezése.
- ✱ *A rendészeti jog propagandája,* a jogkövető állampolgári magatartás mintáinak közreadása.
- ✱ *A rendészet civil kontrolljának biztosítása,* a rendőri hatalommal való visszaélés eseteinek leleplezése, a működés hibáinak okokra is rámutató feltárása.

A stratégia végrehajtásához kidolgozásra kerülő módszertannak három szintje különíthető el:

- ✱ *A vezetői tevékenység a külső kommunikációban is meghatározó.* Ezt a stratégia jelentősen segítheti, a média világában való eligazodás megkönnyítheti, de nem helyettesíthet. A vezetői döntésekben a tájékoztatás mindig alárendelt a szakmai és közjogi követelményeknek. (A rendőrség hatóság és nem műsorszóró vállalkozás.)
- ✱ *A rendőrség sajtószolgálatára való, hogy pótolja a szakmai vezetés kommunikációs ismereteit és a médiumokat pedig segítse a rendészeti hatósági tevékenység szakszerű bemutatásában.* A kommunikációs szolgálat szervezete és hierarchikus tagoltsága a stratégia célkitűzésekkel összhangban határozható meg.
- ✱ *A nyilvánosság kezelése a rendőri szaktudás része.* Az oktatásban és a kiképzésben erre figyelemmel kell lenni, noha a tapasztalatok azt mutatják, hogy a mesterségbeli tudás és az intelligencia minden kommunikációs tréningnél fontosabb. (A szakszerűség a tájékoztatás leghatékonyabb módja.)

A stratégia eszköztárában kiemelt jelentőséget kapnak a rendszet saját híreszközei, a szakmai sajtó, illetve a rendőrség gondozásában készülő rovatok a nyomtatott sajtóban, a szakműsorok a helyi és az országos elektronikus médiumokban, valamint az internet lehetőségeinek kihasználása.

Közvélemény-kutatások

A rendszettudomány széles körben igénybe veszi a közvélemény-kutatás, a lakossági kikérdezés módszerét. Ezt példázza az országos Kriminológiai Intézetben 2004-ben lefolytatott kutatás, amely *Áldozatok és vélemények* címen jelent meg. (Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2004)

A polgári jogállami berendezkedés a társadalmi élet sok területén támaszkodik a lakossági véleményekre, számol a különböző érdekcsoportok eltérő ítéleteivel.

A szondázás legkülönbözőbb technikáit alakította ki arra, hogy képes legyen mérni az erőviszonyok alakulását. A közvélemény-kutatások rendszeresen és mind pontosabban adnak tudósítást a kisebb és a nagyobb közösségek politikai magatartásáról, az állami intézmények minősítéséről, működésük társadalmi fogadtatásáról. A demokratikus intézmények támaszkodnak a lakossági véleményekre. Ennek a közel fél évszázada megfigyelhető törekvésnek van néhány jól megragadható oka:

A piac hatása érzékelhető abban, ahogyan a politikai és az igazgatási döntéseket szolgáltatásként határozzuk meg, elfogadva azt, hogy a társadalom mindannyiszor minősíti ezeknek a szolgáltatásoknak a színvonalát, élénk keresletet mutat, vagy ellenkezőleg, elutasítja a hatalom és a bürokrácia kínálatát.

A demokratikus intézmények működése választáson és értékelésen alapszik, ezért a politikai programok és az államélet tudatos alakítása nem nélkülözheti a választások és értékelések prognózist, amelynek fő eszköze a közvélemény-kutatás.

A természettudományok egzaktságuknak tulajdonított sikere a társadalomtudományokat arra sarkallta, hogy mind szélesebb körben vegyenek át számszerűsíthető módszereket. A statisztikai értékelés a humán tudományok matematikája lett.

Az informatika, a kommunikáció és a számítógép forradalma olyan tömegű és gyakoriságú felméréseket tesz lehetővé és feldolgozhatóvá, amilyen korábban szóba sem jöhetett.

A jog világa, a normák uralma sokáig ellenállt ezeknek a technikáknak, minthogy a jog nem kérdez, hanem parancsol a társadalomnak. Három irányban azonban már a hatvanas évek elejétől megfigyelhető az áttörés:

A tervezett jogalkotás várható társadalmi hatásának mérése és a jogkövető magatartás tanulmányozása képes volt növelni a jog hatékonyságát.⁵²

A bűnügyi tudományok sorában a statisztikára alapozó kriminológia a látencia megítéléséhez az áldozati kikérdezéseket találta a leggyümölcsözőbb módszernek.⁵³

52 SAJÓ András: *Látzat és valóság a jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986

53 KORINEK László: *A rejtett bűnözés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 41–45.

A közigazgatási jog mind nagyobb jelentőséget tulajdonított a szervezéstudománynak, a vállalkozói szférában kialakított menedzsmenttechnikáknak, amelyek a jövedelmezőséget, a termelői és a vásárlói elégedettséget és a minőségfejlesztést szorgalmazták. A hivatal üzemként kezdett viselkedni, ügyfeleit vásárlónak tekintette, munkájának értékelésében a lakossági véleményekre támaszkodott.⁵⁴

Az új módszernek át kell esnie egy diadalmas és egy kritikai szakaszon. A kezdeti látványos sikerek azt a hitet kelthetik, hogy módszertani forradalom zajlik, olyan eszköz birtokába jutottunk, amely általános megoldó képletként működik, általa minden gond megszűnik. Minthogy ez nincs így, törvényszerűen következik a kiábrándulás, a módszer devalválódása. (A példát a kriminológiából merítve, a látenciakutatások eredményei azzal kecsegtettek, hogy a valós bűnügyi helyzetre alapozott kriminálpolitika jelentősen növelheti hatékonyságát. A gyakorlat azonban alig változott. A csalódottságot jelzi az a felfogás, miszerint „az okok kutatását be kéne tiltani.”) Ahhoz, hogy ezeken a szélsőségeken túljussunk, szükséges a mérőeszköz hitelesítése, és annak tisztázása, hogy mit lehet vele mérni.

Ami az eszközt illeti, nem csak az a kérdés, hogy a lakossági minta reprezentatív-e, hanem az is, hogy a megkérdezettek kompetensek-e abban a kérdésben, amivel hozzájuk fordulnak. Itt is van két szélső felfogás. Az egyik azt vallja, hogy a tömeg soha nem lehet okos. Ezért vagy az történik, hogy aki kérdez, az valójában nem a véleményre kíváncsi, hanem kérdéseivel mesterségesen akarja a véleményt befolyásolni, vagy a kérdező szolgáiban elfogadja a közvélemény sugalmazásait, ebben az esetben pedig a többség támogatásában reménykedve ostoba döntéseket fog hozni. Vannak, akik a modern kommunikációs lehetőségeket úgy értelmezik, hogy ezáltal az emberek a politikai manipuláció áldozataivá lesznek, és az írástudók felelőssége ennek a népbútításnak a leleplezése. (Ezt a jelenséget jósolta meg Julien Benda *Az írástudók árulása* című híres esszéjében.) Más nézetek szerint a tömegek veszik át a hatalmat, és azok manipulálják a politikai tényezőket, akik így minden józan szakmai megfontolást alávethetnek a szavazatok megszerzésének. Ezért a kormányok nem a jövőnek építenek, hanem a jelennek rögtönöznek. *„Mindig is ilyen volt a közhatalom, amikor azt közvetlenül a tömegek gyakorolták: mindenható és mulandó. Ezért nem épít semmit, jóllehet lehetőségei hatalmasak, akárcsak az ereje. És korunkban ez az embertípus dönt.”*⁵⁵

A megkérdezettek a szerint lesznek buták vagy bölcsek, hogy mit kérdezzünk tőlük. Ha a kérdésre a mindennapi élet tapasztalatai alapján megadható a válasz, akkor olyan okos válaszokat fogunk kapni, amelyekre a szakértők sem képesek, minthogy közülük még a legöregebb sem rendelkezik annyi tapasztalattal, mint amennyi egy akárhogyan kiválasztott ezerfős mintában összegyűlt. Ellenben, amennyiben a válasz különleges szakértelmet kíván, akkor laikusokhoz fordulni értelmetlen dolog, legyenek azok bármilyen sokan. (Ezért nem lehet, de nem is érdemes népszavazásra bocsátani tudomá-

54 KIRÁLY László György: *Teljesítménymérés és -értékelés a közigazgatásban*, *Vezetéstudomány*, 1999/7–8. szám

55 ORTEGA Y GASSET, José: *A tömegek lázadása*, Nagy Világ, Budapest, 2003, 77.

nyos tételek igazságának az eldöntését, vagy ezzel a módszerrel vitatni egy büntető ítélet helyességét.)

Megmaradva a látenciakutatására utaló példánknál, annak a sikere abban volt, hogy a lakosság bűnügyi leterheltségét, a biztonságérzetét és a jogvédő szervekkel kapcsolatos véleményét vizsgálta. A kérdések átélt élményeket tudakoltak azoktól, akik erről a leg-hitelesebben vallhatnak, figyelve még arra is, hogy ezek a benyomások az idő múlásával halványodnak. A rejtett bűnözésre vonatkozó megállapítások alkalmasnak látszottak arra, hogy azokból jogalkotási, közigazgatási, igazságszolgáltatási és politikai konzekvenciák legyenek levonhatóak. Lássunk néhány következtetést:

A látencivizsgálatok mutattak rá a társadalomnak azokra az erkölcsi tartalékaira, amelyek lehetővé tették a bosszúra építő, hagyományosan megtorló büntetőjog átalakítását, az alternatív büntetések és a büntetési alternatívák beépítését a büntető anyagi jogba.

A közvélemény-kutatások igazolták a büntetőeljárás jogállami értékeit, ezért az eljárási reformok mindenhol a garanciák megerősödését hozták. Európában ehhez nagymértékben hozzájárult az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata, amelynek határozatai sokat merítettek az uniós polgárok humanista meggyőződéséből. (Az emberek a biztonság érdekében nem kívánnak lemondani szabadságukról.)

A lakossági kritikákból azonosítani lehetett a rendészeti szervek szelekciós munkamódszereit és a rendőri intézkedéseket torzító előítéletességet. Feltárultak a lassú reagálás és a nehézkes elérhetőség szervezeti okai. Európában minden komoly rendőrségi reform támaszkodott a közvéleményben kialakult értékelésre. A reformok egyik kimondott célja a rendőrségekkel szemben megfogalmazott közösségi elvárások teljesítése lett.

A leglassabban és meglehetősen ellentmondásokkal a politikai szféra reagált. Kevésbé sikerült elérni azt a lakossági elvárást, hogy a közbiztonság ügye ne legyen a hatalmi harcoknak kiszolgáltatva, de a kormányzatok növekvő felelősségét bizonyítják azok a közbiztonság védelmében keletkezett törvényjavaslatok és más dokumentumok, amelyek a parlamenti ellenzékek támogatását is megkapták.

Az előbbieken felvázolt folyamatok csaknem negyven esztendő t fognak át. (Az Egyesült Államokban a követő áldozati kikérdezések már 1972-től indultak, Angliában a rendszer 1982-ben alakult, Németországban és Franciaországban más nyugat-európai térségekhez hasonlóan szintén a nyolcvanas évektől vannak visszatérő lakossági felmérések a szubjektív biztonságról és a rendszetek megítéléséről. Az ENSZ gondozásában 1989-től rendszeresek a világméretű összehasonlító elemzések.)⁵⁶

56 ZVEKIC, Ugljesa – KERTÉSZ Imre: *Bűnselekmények áldozatai a rendszerváltás országaiban*, UNICRI-BM Kiadó, Budapest, 2000, 8.

Kérdőíves kikérdezés és az interjú

A Rendészeti Kutatók Egyesületének 2000-ben lefolytatott vizsgálata, ami a rendőrség korrupciós érintettségét tanulmányozta, a kutatás módszerei között hangsúlyos szerep jutott a tényfeltáró jellegű személyes informálódásnak, ami mélyinterjúk elkészítésével valósult meg. A véletlenszerű kiválasztáson alapuló interjúsorozatban több mint hatvan fő vállalt nyilatkozatot, valamennyien a rendőri testület, illetve az ügyészi szervezet különféle szintjein, a fővárosban és vidéken tevékenykedő szakemberként szólaltak meg. Véleményüket anonim módon nyilváníthatták ki, de a lefolytatott beszélgetések többségét – az interjúalanyok hozzájárulásával – hangfelvételen is rögzítették.

Az interjúhoz került kidolgozásra egy tizenkét kérdést tartalmazó sor, annak érdekében, hogy a kutatócsoport tagjai mindenkinek azonos kérdéseket tegyenek fel, és így a válaszok összesítve is értékelhetővé váltak. Különösen érdekes válaszok érkeztek a van-e tudomása vagy tapasztalata a rendőri korrupcióról kérdéssel kapcsolatban. Több válaszoló őszintén feltárta, hogy saját személyes „élményeiről” adott számot.

Az alkotmányjogi kutatások budapesti nemzetközi intézete (COLPI) 2001 májusában egy kutatást finanszírozott Oroszországban, amelynek során 1125 tisztviselő hallgatott, illetve továbbképzésen részt vevő gyakorló rendőrt kérdeztek ki a korrupció helyzetével kapcsolatban.⁵⁷ Ez a vizsgálat a korrupció szélesebb megközelítését vette alapul, ennek megfelelően kérdések fogalmazódtak meg a hivatali hatalommal való visszaélések olyan formáira is, amelyek nem minősíthetők egyszerű vesztegetésnek. A COLPI vizsgálata azzal is kitént, hogy a rendőri korrupciót a legszélesebb társadalmi összefüggésekben tárgyalta, ezért azután ismereteket szerezhettünk a politikai közélet, az államapparátus és az önkormányzatok érintettségéről is.

A testületi morált jelentősen rombolja a statisztikai szemlélet, a mindenáron való eredmény elérése és a jogsértő módszerek nagyfokú tolerálása. Kialakul a törvényességgel szembevető testületi elvárás, amely a jog előírásainál keményebb szabálynak bizonyul.

A felmérésben résztvevők a bűnözőkkel való összejátszást mélyen elítélik, de ugyanakkor toleránsak a kisebb ajándékok elfogadóival és azokkal, akik túllépik a megengedett sebességet, avagy hivatali kapcsolataik révén megúsznak kisebb szabálysértéseket.

A vesztegetési ügyek felderítésének és nyomozásának tanulságait elsősorban az iratvizsgálatok, a nyomozási anyagok tanulmányozása alapján lehet összefoglalni.

Mivel a vesztegetések esetében igen nagyfokú látenciával kell számolni, a napvilágra került bűnügyekből nem is a fertőzöttség méreteire lehet következtetni, hanem sokkal inkább arra, hogy a bürokrácia adott szektorában nagyobb vagy kisebb a lebukás veszélye.

57 BECK, Adrian – LEE, Ruth : *Valeurs et pratiques professionnelles dans la police russe*. Les Cahiers de la Sécurité Interieure, 2001, No. 44., 115–140.

Azt is figyelembe kell venni, hogy a rendőrségen kívül alig akad olyan igazgatási ágazat, amelyik ennyire rá lenne szorulva a kisebb és a nagyobb közösségek támogatására. Különösen a közbiztonsági szolgálatokra igaz ez, amelyeknek rendelkezniük kell a jelenlét képességével a feltételezett veszélyek helyszínén, akként, hogy közben számíthatnak azok segítségére, akiket meg szeretnének védeni. Ezért, bármilyen meglepő, az állami hivatalok közül a rendőrség a legnyitottabb arra, hogy a lakossággal megossza belső problémáit.

A másik módszertani nehézség magának a korrupciónak a jelenségében van. Ez nem büntetőjogi kategória. Egyáltalán nem biztos, hogy annak társadalmi hatásai felmérésében kizárólag a kriminológiának lenne kompetenciája, ráadásul még az is kérdéses, hogy a más bűncselekmények tanulmányozásához felhasznált eszközök és eljárások ebben az esetben célravezetők-e. Ezért tartjuk fontosnak a jogesetelemzéseket, minthogy ezekből derül ki igazán, hogy a büntetőjogi tilalmaktól milyen határfokban várhatunk védelmet a közélet tisztaságát támadó deliktumokkal szemben. Nem kevésbé érdekes az a tapasztalás sem, ami az ilyen cselekmények bizonyíthatóságára utal, és ahhoz is adalékokkal szolgál, hogy a jogi relevancia milyen mértékben szűkíti le azt a valóságot, amely egy jogerősen elbírált bűnügyből egyáltalán feltárulhat.

Gond van a látencia megbecsülésének hagyományos módjával, a sértetti kikérdezéssel is. A sértettek ugyanis ez esetben maguk is elkövetők, akiknek saját bűnükéről kell nyilatkozni. Lehet azt tenni, amit *Kránitz Mariann* követett, amikor a közutakon szolgálatot teljesítő rendőrök magatartását vizsgálva a közlekedési intézkedések alanyait kereste meg kérdéseivel.⁵⁸

A már említett korrupciókutatás során a rendőrség beosztottaival készítették interjúkat. Ez a módszer feltárta azokat a szervezeti sajátosságokat, valamint a szakmai kultúrának azokat a vonásait, amelyek a testületen belül a deviáns jelenségeket katalizálják.

Szervezetek modellezése

Az Országos Kriminológiai Intézet egy kutatás keretében javaslatokat dolgozott ki három fővárosi kerület bűnmegelőzési modelljének megalkotására. Ebben fontos szerepet kaptak a kerületi rendőrkapitányságok. A kutatás során szükséges volt az érintett helyi rendőri szervek működésének tanulmányozása. Ennek során tanulmányozták a helyi rendőrségekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és az ezek nyomán kiadott belső utasításokat. Széles körben áttekintették a kutatók a tárgyidőszakban keletkezett működési dokumentumokat, beszámolókat, jelentéseket.

Az írásos anyagok mellett mélyinterjúk készültek valamennyi vezetővel, akik a vezetésirányítás informális jelenségeiről is bőséges információval szolgáltak. Valamennyi szolgálati terület beosztottaival csoportos szakértői (fókusz) beszélgetéseket folytattak,

58 KRÁNITZ Mariann: *Korrupció-e a közúton bírságoló rendőr?* Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok, 35. kötet, Budapest, 1998

amelyek nyomán a szervezeten belüli érdekezések és konfliktusok is kirajzolódtak. Ez a módszer különösen alkalmas a szervezeti kultúrát jellemző előfeltevések és értékrendek megismerésére.

A kutatás során vizsgálták a személyi állomány összetételét, a kiválasztás rendjét, a szakmai képzés formáit, az előmeneteli rendet, a vezetők és a beosztottak kapcsolatait, a vezetési módszereket és az egyes rendőrök motiváltságát, a szakma megtartó erejét.

Az előbbieken alapján lehetséges volt olyan elméleti modellek kialakítására, amelyek többé vagy kevésbé alkalmasak lehetnek egy helyi bűnmegelőzési rendszer működtetésére.⁵⁹

Összefoglalás a III. fejezethez

A *rendészetudomány* a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a rendészetudomány által kialakított fogalmakkal leírt ismeretek rendszerezett összessége, amelyek lehetővé teszik a kutatási tárgy törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak tanulmányozását.

A jogtudományi vizsgálódások korlátai:

- ✱ A jogi elemzések csak arra adnak választ, hogy milyennek kell lennie a rendészeti igazgatásnak, de arra nem, hogy milyen az *a valójában*.
- ✱ A jogi norma az általános, tipikus jegyek leírásával tölti be szabályozási funkcióját, a jogalkalmazás viszont mindig *az egyedire* reagál.
- ✱ A rendészeti jog ezt az ellentmondást részben *a generális felhatalmazás* technikájával, részben pedig a nagyon *széles körű diszkrecionális* jogosultsággal oldotta meg.
- ✱ A rendészet működése a rendészeti cselekvéseknek olyan *spontán, amorf és autonóm* jellegét mutatta fel, ami a jogtudomány módszereivel nem volt vizsgálható.

Az Európai Unió országai rendőrségi modernizációjának az a tanulsága, hogy a sikerhez legalább három feltételnek kell együtt állnia:

- ✱ Először szükséges a politikai erők kompromisszuma a közrend és a közbiztonság alapkérdéseiben.
- ✱ Másodszor kell a rendészeti szakmák aktív közreműködése.
- ✱ Harmadszor nélkülözhetetlen a széles társadalmi támogatottság.

59 Nagyvárosi bűnözés, Bűnmegelőzés Budapest V., IX., és XXII. kerületében, OKRI – Bíbor Kiadó, Budapest, 2003

Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell* működik. Ezt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, amit követett a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása. A képleten Magyarország Alaptörvénye sem változtatott.

A rendészettudományi megközelítés első szárnypróbálgatása a magyar rendőrség civil kontrollját elemező tanulmány volt. Ez a munka *az összehasonlító módszer* alkalmazásával készült. A magyar megoldásokat négy nyugat-európai ország rendőrségi struktúrájával vetettük össze. A vizsgálódás kiterjedt Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia és Németország rendőrségi szervezeteire is.

A rendészeti kommunikáció ellentmondásai:

- * *Az eredményesség és a törvényesség ellentmondása*
- * *A nyitottság és a zártság ellentmondása*
- * *A szolgáltató és a beavatkozó rendészet ellentmondása*
- * *A közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók ellentmondása*
- * *Az integráció és a szeparáció ellentmondása*

Az előbbieken jelzett ellentmondások egyik következménye az, hogy a rendőri teljesítmények reális társadalmi értékelése nem történhet automatikusan, ezért ahhoz tudatos kommunikációs stratégiára van szükség.

Kérdések a III. fejezethez

1. Hogyan határozható meg a rendészettudomány fogalma?
2. Melyek a rendészet jogtudományi módszerekkel folytatott vizsgálatának korlátai?
3. Melyek voltak a rendészeti modernizáció feltételei Európában?
4. Mit vizsgáltak a magyar rendőrség civil kontrolljának tanulmányozása során?
5. Melyek a rendészeti kommunikáció ellentmondásai?

2. RÉSZ

A TÁRSADALOM KONTROLLMECHANIZMUSAI ÉS A RENDÉSZET

IV. FEJEZET

A társadalom kontrollmechanizmusai

1. A pozitív és a negatív kontrollok

A kontroll fogalma az elmúlt években nagy karriert futott be, amelynek tartalma már régen nem azonosítható a magyar megfelelőjével, az ellenőrzéssel. Népszerűsége részben a vezetélmélet eredményeinek köszönhető, annak a törekvésnek, amely minden szervezeti tevékenységet szeretne sikeressé tenni. Eredményre pedig csak akkor lehet számítani, ha a szervezet működése megfelel az eléje állított céloknak. Előzetesen ezeket a célokat kell meghatározni, majd pedig kialakítani azokat a személyi, tárgyi és szervezeti feltételeket, amelyek segítségével a célok valóban elérhetőek lesznek. Ezt hívjuk a kontrollált egység standardjainak, olyan kritériumoknak, amelyeknek a meglétét visszatérően ellenőrizni szükséges. A feltételek a szervezettel szembeni követelmények, amelyek ismerete nélkül nem világos, hogy mit kérünk számon a revízió során.

A kontroll ugyanakkor kifejezi a szakmai tevékenységek feletti uralmat is, minthogy a standardoktól történt eltérés esetében elvárható a beavatkozás, a szervezeti működés helyes útra történő visszaállítása. A szervezéstudomány megkülönböztet piaci, bürokratikus és ún. klán kontrollokat. A piaci kontroll esetében a hangsúly a jövedelmezőségen van, míg a bürokratikus kontroll fő szempontja a szabályszerűség. A piaci mechanizmusok a végtermék eladhatóságát, a jövedelmezőséget értékelik, a bürokrácia működésében pedig maga a folyamat, az eljárás vár minősítésre. A klánszerű kontroll olyan közösségekben működik, ahol a szocializáció kulturális normákon, szokásokon, tradíciókon alapul.⁶⁰

Az említett formák gyakorta keverednek és vegytiszta állapotukban nem is találhatók meg. A piaci szabályoknak alávetett vállalkozások belső életükben hasonlítanak a bürokratikus gépezetekhez, a hivatali működés pedig átvesz jövedelmezőségi és hatékonysági szempontokat, amelyeket korábban csak a kereslet-kínálat és a költség-haszon relációknak alávetett struktúráktól vártak el. Azok a szervezetek, amelyek nagy változatlanságot mutatnak és erősen konzerválják a létrejöttük időszakában kialakult tradíciókat, gyakorta a klán kontrollra emlékeztető formákat alkalmazzák sikerrel a szervezeti célok megvalósítása érdekében. (A fegyveres szervek tipikusan ilyenek.)

A közigazgatási jog tudománya ragaszkodik az ellenőrzés és a felügyelet kifejezésekhez, jelezve, hogy ezek nem tartanak igényt arra a szélesebb értelmezésre, amelyre a kontroll utal, noha hasonló funkciókat látnak el. Egyfelől a szervezetek irányításában a vezetői folyamat részeként jutnak szerephez mint a végrehajtás ellenőrzése, és mint hierarchián belüli felügyelet.

60 DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés*, KJK, Budapest, 1998, 160.

„Az ellenőrzés önálló közigazgatási jogi (és szervezési) intézményként is értelmezhető, itt azonban az irányítás eszközeként tárgyaljuk. Ebben az értelemben az ellenőrzés mintegy előfeltétele az irányítás többi eszköze alkalmazhatóságának. Célja ugyanis az információszerezés az irányított működésről, viszonyairól a megfelelő irányítói intézkedések megalapozásához.”⁶¹

Másfelől pedig a szakirányú működés során a hierarchikusan alá nem rendelt szervezetek meghatározott működési területeinek a felügyeletét értik alatta (kereskedelmi és pénzügyi felügyelet, a közbeszerzés felügyelete, adó- és vámellenőrzés, versenyhivatal, frekvenciafelügyelet, az állami költségvetés számvevőszéki felügyelete stb.). További felsorolásként kínálkozik a társadalmi, az állami és az önkormányzati felügyeleti formák megkülönböztetése. A felügyelet szakterületei szerint, egyebek mellett, szólhatunk gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi, munkaügyi és fogyasztóvédelmi felügyeletekről.

Nagyjából az előbbi értelmezések megszületésével egy időben a szociológia is létrehozta a maga társadalmi kontrollelméletét, amely „azokra a technikákra és stratégiákra összpontosít, amelyek az emberi magatartást szabályozzák, megteremtik a konformitást, vagy motiválják a társadalmi szabályok betartását.”⁶²

A pozitív és a negatív kontroll között azért érdemes különbséget tenni, mert pozitív esetben nem egyszerűen a szabályok betartása történik, hanem a magatartás feletti uralmat szerezzük meg, amellyel azután alkotó folyamatokban vehetünk részt. Azáltal például, hogy megtanulunk olvasni, számítógépet kezelni, idegen nyelveket beszélni. Amikor pedig szakmát választunk, magatartásunk lehetőségeinek olyan tartalékait mozgósítjuk, ami egyben a kontrollnak a legmagasabb szintjeit jelenti. (Az orvos ez által lesz képes operálni, a pilóta repülőgépet vezetni, de itt most felsorolhatnánk az összes szakmaként űzött foglalkozást.) Ugyanez történik akkor, amikor valaki sportolni kezd, és ha elég ügyes, nem csupán testének egyes funkciói felett szerez uralmat, de olyan teljesítményekre lesz képes, amit a tréningek nélkül soha nem tudna elérni. A magatartás feletti uralom a tudatos élet kialakításának, az értelmes célok állításának és azok megvalósításának az előfeltétele. Amennyiben pedig ezek az egyéni lehetőségek egy harmonikusan fejlődő, heterogén társadalmi közegben összegeződnek, akkor a kisebb és nagyobb közösségek a kooperációban a kollektív teljesítmények felett is uralmat szereznek, ezáltal képesek lesznek közösségi célokat állítani és megvalósítani. A pozitív kontrollok rendszere alkotja a sikeres társadalmak alapját.

A szociológiai értelmezésben világosan elkülönül az egyéni és a közösségi kontroll.

Ami az emberi magatartást illeti, ott egyfelől a külső korlátokat, másfelől pedig a személyiség önszabályozó szerepét kell szemügyre vennünk. A belső kontroll lehet fizikai, pszichikai, intellektuális és morális, aszerint, hogy hol tart a személyiség kialakulása, és milyen belső erőforrásokra támaszkodhat az, aki a saját magatartását irányítja. Ne feledjük ugyanakkor, hogy a személyes kontroll önmagában nem érték kategória.

61 FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog, Általános Rész*, Osiris, Budapest, 1999, 230.

62 ADLER, Freda – MUELLER, Gerhard O. W. – LAUFER, William S.: *Kriminológia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 228.

Lehet valaki erős akarattal megáldott, belülről szabályozott karakter, ám az, hogy ezek együttesen értékesek vagy értéktelenek, már csak a tanúsított magatartás beszámításakor dönthető el. (Az erős, de értéktagadó belső kontroll híres példája, III. Richárd „úgy döntöttem, hogy gazember leszek” választása. A jót szolgáló erős belső kontroll mintáit a hősök és proféták életében találjuk meg, de szerényebb méretekben ez a lehetőség ott van minden becsületes emberben.) Továbbá az, hogy saját tevékenységünket kellően kontrolláljuk, még nem biztosíték arra, hogy ez által céljainkhoz is közelebb jutunk, noha hajlamosak vagyunk ebben bízni. Ezt a jelenséget nevezhetjük a kontroll illúziójának.

A külső kontrollok, amelyek a neveléstől a tanuláson át egészen a szervezeti kényszerek, a szokás, az erkölcs és a jog működéséig vezetnek, szintén nem önmagukban hozzzák helyes vagy helytelen voltukat. Vannak kényszerek, amelyek nem devianciákra válaszolnak, hanem csupán a zavartalan kooperációhoz szükségesek, máskor a szakmai technikák jelentenek parancsot meghatározott foglalkozások gyakorlatában. (Ezeket nem is éljük át kényszerként.) Ide sorolhatóak a szabályszegésre válaszoló szankciók, ahol a kényszer már egy időben jelent fizikai valóságában megjelenő joghátrányt, de átélhető lelki teherként is képes hatni. A kontroll az első esetben (amikor a tudásunkat ellenőrzi) az eredményességet méri, a második esetben (amikor büntet) a szabálykövetést kéri számon. Azt is látnunk kell, hogy ebben a megkülönböztetésben már benne van a pozitív és negatív kontrollok egymástól történő elválasztása. „...az emberek legtöbb cselekedetét a társadalmi struktúrák állította korlátok és az ugyancsak társadalmi struktúrák kínálta lehetőségek befolyásolják.”⁶³

Az önkontroll és a magatartás külső szabályozása viszonyában további felismerés, hogy az egyik nem válthatja ki a másikat, ugyanakkor a kettő soha nem oldódik fel egymásban, ami a tudattal rendelkező emberi minőség jellemzője. Az autonómia és az alávetettség, a rend és a szabad választás olyan reflex fogalmak, amelyek értelmet csak egymásra vonatkoztatva, az egymással kialakított viszonyban, relációban nyernek. Úgy látszik, hogy mindkettő az emberi lényeghez tartozik. A szabadság legjobb tulajdonságai kibontakoztatásához szükséges, a rend pedig egyfelől a megszerzett készségeket és képességeket szervezi alkotó folyamattá (technológiák, szabványok, munkafolyamatok algoritmusai stb.), másfelől viszont a deviáns törekvéseket korlátozza a szükséges és lehetséges mértékig. Az a kérdés, hogy az ember alapvetően jó vagy alapvetően rossz, nem dönthető el. Ma sem tudjuk igazán, hogy *Hobbes*nak volt-e igaza, aki szerint a társadalmi szerződés a vadság szörnyű állapotából vezette ki az emberiséget, vagy *Locke*-nak, aki az embereket eredendően jóknak és együttműködőknek tettelezte, úgy gondolván, hogy éppen ez a tulajdonságuk tette őket alkalmassá a társadalom magasabb szervezetségi szintjeinek létrehozására. A humán etológia nem érzi magát kompetensnek arra, hogy ezt a vitát lezárja, de felhívja a figyelmet az emberi önzetlenség,

63 DAHL, Robert A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 27.

a szolidaritás és a fajtársak iránt mutatott önös motívumoktól mentes érdeklődésre, amely csak az embert jellemzi.⁶⁴

A jog számára mindebből két következtetés adódhat. Az egyik szerint kétséges a szabadságjogoknak az emberi természetre való visszavezetése, mert ezzel a logikával meg lehetne indokolni a zsarnokság létjogosultságát is. A másik következtetés pedig az, hogy a demokráciát nem tekinthetjük az emberi lényeg természetes állapotának, ami automatikusan kész megteremteni magát. Ellenkezőleg, a demokrácia állandóan veszélyben van, azt szüntelenül építeni és óvni kell. A veszélyek növekedésével nő az önkény visszaállításának esélye, mert a zsarnokság hivatkozhat a rációra és a többség igényére. (A polgári alkotmányok nagyon is reális veszélyre figyelmeztetnek, amikor megtiltják a hatalom erőszakos megszerzését és megőrzését.) Ezért értünk egyet *Sajó András* jogosultság felfogásával, aki szerint a szabadság és a kényszer értékelése konzekvenciáival, következményeivel történhet meg. Szükségesek tehát olyan intézmények és fórumok, ahol ez az értékelés újra meg újra elvégezhető. Demokráciákban a konzekvenciák tekintetében az államnak igazolnia kell döntéseinek következményeit, sőt ebben a tekintetben többletindokolási kötelezettség terheli.⁶⁵ Az alkotmányosság minősége nem az ünnepélyes deklarációkon, hanem a hétköznapi gyakorlatán ítéltető meg. Ez utóbbi összefüggést fejezi ki a közigazgatásban figyelmeztetése, miszerint: „a szabadság összehasonlíthatatlanul jobban függ a közigazgatástól, mint az Alkotmánytól”.

Robert A. Dahl az autonómia és a kontroll összefüggéseinek vizsgálatát a legszélesebb társadalmi dimenziókba helyezi. A politikai rendszer leírható mint az autonómiák és a kontrollok viszonya. Ahol túlsúlyos az autonómia, ott könnyedén anarchia alakulhat ki, ahol pedig a kontrollok hatalmasodnak el és megsemmisítik az autonómiát, ott a diktatúra hatalomgyakorlási technikái nyernek teret.

A demokratikus berendezkedések jellemzője, hogy a kétféle mechanizmus harmonikusan kapcsolódik egymáshoz, hasonlóan ahhoz, ahogyan a szabadság és a kényszer is csak egymásra vonatkoztatva értelmezhetőek, az egyik nem létezhet a másik nélkül.⁶⁶

1.1 A pozitív kontroll a szabadság birodalma

A szabadságot mint a magatartás megválasztásának lehetőségét, azokkal a forrásokkal írhatjuk le, ahonnan a szabad cselekvés lehetőségeit meríti. Ilyen forrás egyfelől a külső tiltó, korlátozó szabályok hiánya (objektív szabadság), másfelől pedig a tiltó, korlátozó szabályok belsővé tétele, erkölcsi elfogadottsága, ami a szabadság élményével ajándékozta meg a cselekvő embert (szubjektív szabadság). Ahol egyáltalán nincsenek tiltó normák, ott szabadságélmény sincs. Ahol a szabadság abszolút, ott valójában annak elvesztése következik be. (Nem beszélhetünk tehát szabadságról az anarchia viszonyai között.) A szabadság a társadalom jellemzője, az emberi kooperáció terméke, annak a

64 CSÁNYI Vilmos: *Az emberi természet*, Vince Kiadó, Budapest, 1999, 143.

65 SAJÓ András: *Jogosultságok*, Seneca Kiadó, Budapest, 1996, 39.

66 BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. I–II. kötet*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986

készségnek a megnyilvánulása, hogy az egyesek a szolidaritás alapján képesek közösségekbe szerveződni, ennek érdekében normákat alkotni és követni, ha pedig szükséges, azoknak érvényt szerezni.

A szabadság jellemzője a szabad cselekvés mennyisége, ami a választható magatartások számával azonos. Ettől függően beszélhetünk nagy és kis szabadságfokról. Az emberi tevékenységet befolyásoló különböző normacsoportokat (szokás, erkölcs, hatalmi parancs, jog) célszerű megvizsgálni abból a szempontból, hogy ezek mekkora szabadságot engednek az egyes ember számára. Ennek alapján elkészíthető a következő szabadság mátrix:

	Szubjektív szabadság – kismértékű	Szubjektív szabadság – nagy- mértékű
Objektív szabadság – nagyértékű	Szokás	Jog
Objektív szabadság – kismértékű	Hatalmi parancs	Erkölcs

6. táblázat

Az erkölcsi szabályok nagymértékű szubjektív szabadságot engednek a cselekvő számára, de az objektív szabadságot szűkre szabják. (Emlékezzünk arra, hogy az erkölcs az emberi kapcsolatok mindegyikét átszövi, de ezek a normák kivétel nélkül belsővé tehetőek.) A szokások az objektív szabadságot alig korlátozzák, de ahol érvényt szereznek maguknak, ott a szubjektív szabadság számára nem engednek teret. (A szokást illik követni, anélkül, hogy bármiféle szabadságélményt nyújtana, az rendszerint cselekvési automatizmusként fog működni.) A hatalmi parancs jellemzője mind az objektív, mind pedig a szubjektív szabadság gyenge jelenléte, szélső helyzetekben annak teljes hiánya. (Az önkény az életnek minden területére igyekszik behatolni. Ugyanakkor parancsait alig lehet belsővé tenni, nincs tehát szabadságélmény.) A jogra jellemző, hogy amikor szélesre nyitja az objektív szabadság kapuit (csak azt szabályozza, ami a jog eszközeivel befolyásolható), akkor a szubjektív szabadságélmény is erőteljes (a helyes jog szabályai könnyen belső normává transzformálhatóak), amikor viszont túlszabályozással csökkenti az objektív szabadságot, akkor ezzel együtt zsugorodik a szubjektív szabadság mértéke is. (A nem helyes jogi szabályozás nem tehető belső meggyőződésé.) Ebből az következik, hogy amennyiben a jog sikeresen alakítja ki a maga erkölcsi aranyfedezetét, akkor az erkölcshez kezd hasonlónak válni, amennyiben viszont morális fundamentumai gyengülnek, úgy a jog egyre inkább az önkényhez közelít.

Az objektív szabadság, a szabad magatartás választása csak akkor értelmes, ha vannak értékeink, amelyeket e szabadság révén birtokba vehetünk. Másfelől viszont az ember számára fontos értékek termeléséhez mulhatatlanul szükséges a szabadság, ami itt úgy jelenik meg, mint a vállalkozás, az alkotás szabadsága. Az objektív szabadság hozza létre a társadalom értéktermelő ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi, szolgáltató kapacitásait, amit a bevezetőben az emberi közösség pozitív kontroll mechanizmusának nevezünk. Mindezek a mechanizmusok a maguk szigorú technikáival a mesterségek szabályai-

nak tömegét termelik, amelyek igazolhatóságuk és megtanulhatóságuk révén egyben a szubjektív szabadság elnyerésének lehetőségét nyitják meg. A szubjektív szabadság erkölcsi felemelkedést, a kultúra birtoklását, a természet és a társadalom ismeretét követeli. Mindezek megszerzése csak a pozitív kontrollmechanizmusok egy másik nagy csoportjának kiépítése által lehetséges. Ide soroljuk az individuális vagy kollektív úton előállított szellemi értékeket, a művelésüket szolgáló szervezeteket, a tudományok kialakulását és fejlődését, a kutatás intézményeit, a vallásos nézeteket és az egyházakat, az oktatást és az iskolarendszert, a művészeti teljesítményeket, a műélvezetet és ezek színtereit, a szociális támogatás struktúráit, az egészségügyet, a természet- és környezetvédelmet, végül pedig a test, az egészség és a lélek építésének civil egyesüléseit.

Most már bátran meghatározhatjuk a társadalom pozitív kontrollmechanizmusának a fogalmát: *mindaz az egyéni, illetve közösségi tevékenység, amely anyagi és szellemi értékeket állít elő, és amelynek működtetéséhez objektív és szubjektív szabadságra, teljesítményének javításához e szabadságok növelésére van szükség.*

A szabadság és a kényszer nem csupán egymással lépnek kapcsolatba, alkotnak relációt, amennyiben kölcsönösen újtát állhatják egymásnak, hanem önmagukban is csak relációként értelmezhetőek. A szabadság viszonylagosságát a más szabadsággal való konfliktus jelzi. (Szabadságunk határa ott van, ahol mások szabadsága kezdődik.)

1.2 A kényszer a negatív kontroll birodalma

A kényszerről legáltalánosabb értelemben azt mondhatjuk, hogy a kényszer a hatalom egyik eszköze, amely lehetővé teszi mások magatartásának befolyásolását pszichikai vagy fizikai erőszak fenyegetésével, illetve alkalmazásával.

A kényszer minőségét ugyanazok a tényezők határozzák meg, mint a szabadságét. A magatartások külső normákkal való befolyásolását (előírását vagy tilalmazását) objektív kényszernek hívjuk, míg a magatartást alakító belső parancsok együttese a szubjektív kényszer. Ez utóbbi csupán azt jelenti, hogy erkölcsiségünk sem írható le egyszerű képlettel. Belső parancsainkat gyakran úgy követjük, hogy eközben az alkalmazkodást kényszernek éljük meg. Azt is mondhatjuk, hogy a külső presszió nélkül is átéljük a kényszerítés élményét.

Továbbá a kényszernek is lehetnek mennyiségi jellemzői, amit találhatunk erősnek vagy gyengének. Erős a kényszer akkor, ha abban súlyos fizikai vagy morális hátrányt helyeznek kilátásba engedtlenség esetén és az annak nyomán tanúsított magatartásunk távol esik attól, amit a kényszer hiányában tettünk volna. A kényszer alatt tanúsított magatartás az egyén számára meghatározó jelentőségű. (Fontos dolgokban teszünk másként, mint ahogyan kényszer nélkül cselekednénk.) A kényszer nem csupán azért erős, mert komoly fenyegetést jelent, hanem azért is, mert olyan magatartást képes előhívni, ami idegen a személyiségünktől. A gyenge kényszer azt jelenti, hogy a kilátásba helyezett fenyegetés nem jelent számottevő hátrányt (vagy ha igen, akkor annak beváltására kicsi az esély), továbbá az imigyen szelíd hatásokkal kierőszakolt magatartás nem mutat jelentős eltérést attól, amit spontán módon is megtennénk. Most már sem-

mi akadályozza annak, hogy az előbbieken említett négy normarendszer (erkölcs, szokás, hatalmi parancs, jog) tekintetében leírjuk a kényszer mátrixát:

	Szubjektív kényszer – gyenge	Szubjektív kényszer – erős
Objektív kényszer – erős	Hatalmi parancs	Jog
Objektív kényszer – gyenge	Szokás	Erkölcs

7. táblázat

Az erkölcsi szabály érvényesülését gyenge objektív és erős szubjektív kényszer biztosítja. A szokások fennmaradnak akkor is, ha azok kikényszerítésében mind az objektív, mind pedig a szubjektív kényszernek jelentéktelen szerep jut. A hatalmi döntések akkor hatásosak, ha azokhoz erős objektív kényszer tapad, míg a szubjektív készlet szintje elhanyagolható. A jog jelenti a legerősebb objektív kényszert, annak követése pedig a legmarkánsabb szubjektív kényszer eredménye. A jog tehát messze a leghatásosabb érvényesítő mechanizmussal rendelkezik, de ennek tényleges funkcionálása attól függ, hogy az állam normái rendelkeznek-e erkölcsi fedezettel vagy nélkülözik azt. A képlet megegyezik a szabadság fogalom feltárásánál már megismert összefüggéssel. Az erkölcsileg jól megalapozott jog a kényszer tekintetében is az erkölcsi szabályok jellemzőit viseli (magas szintű jogkövetés kevés kényszerrel). Morális fundamentumok nélkül a jog hasonlatos lesz az erőszak hatalmához, ahol az eredmény csak a kényszer szüntelen gyakorlásától várható és szinte egyáltalán nem remélhető a jogi előírások meggyőződésből fakadó követése. *Bibó István* úgy jellemzi a jogi kényszert, mint a represszió legobjektívebb formáját. Tény, hogy az erkölcsileg leginkább megalapozott jog parancsait is megsértik, de még a legnyilvánvalóbban erkölcsellenes jogsértéssel szembeni szankciónak is egyedüli legitim forrása a tiltó jogi norma. Az annak nyomában járó jogi válasz, a szankció (büntetés) sem tekinthető erkölcsi elmarasztalásnak. Más kérdés, hogy – amint erre *Szabó András* rámutat – a büntető represszióknak van becsületfosztó ereje: „A büntetőjogi büntetés a sértettel szolidáris megtorlás, aminek alapja és kísérő jelensége nem pusztán a felháborodás és a bosszú, hanem az erkölcsi elítélés, a negatív értékítélet.”⁶⁷

A kényszer relációját a kényszerítő és a kényszert elszenvedő kapcsolata fejezi ki. A kényszer sikeréhez hatalomra van szükség az egyik oldalon, és annak hiányára a másik póluson. A hatalom birtokosa spontán módon cselekszik, viszont akit a kényszer érint, annak magatartása kauzálisan meghatározott.

A spontán cselekedetek jellemzői között említjük a külső és belső kényszerektől való mentességet, az előre nem kiszámíthatóságot és azt, hogy nincs jogi előzménye, a jogi értékelés mindig utólag történik. Viszont: „A cselekvés spontaneitása teljességgel nem jelent mentességet a külvilági hatások alól... csupán a cselekvő spontaneitással szem-

67 SZABÓ András: *A büntetőjog reformja*, G. & G. Kiadó, Budapest, 1992, 41.

ben álló és az akarati állásfoglalást e szembenállásban meghatározó jelenségeket zárja ki, de a cselekvő spontaneitással egygátté lett külvilági eredetű lélektani elemeket nem.”⁶⁸

A kényszer alatt álló személy magatartásának oka a reáttó kényszer ténye. A kényszerítő céltudatosan él hatalmával, míg az alárendelt éppen, hogy kénytelen feladni eredeti célját. A társadalmilag igazolt kényszer értékeket véd, a kényszer elszenvedője pedig ezeket az értékeket támadja. Az értékvédelemmel legitimált társadalmi kényszer lehet egyéni magatartás vagy közösségi cselekvés. Az igazolás eredhet a parancs kiadójának felelősségvállalásából, erkölcsi szabályból, szokásból vagy jogszabályból.

A társadalom negatív kontrollmechanizmusába tartozik minden egyén vagy közösség által gyakorolt kényszer, amely anyagi és szellemi értékeket védelmez az ezeket veszélyeztető emberi magatartásokkal szemben. A kényszerhez jogi, erkölcsi vagy hierarchikus hatalom szükséges, de a veszélyelhárítás önmagában a hatalom növelésével nem lesz hatékonyabb. A veszély nagyságától és természetétől függően annak elhárításához a kényszer alkalmazásának anyagi, technikai és intellektuális profizmusára lehet szükség.

Vannak olyan védelmi rendszerek, amelyek nem tartoznak a negatív kontroll fogalma alá, mert például a termelési folyamatokat teszik biztonságossá, illetve a természeti vagy a társadalmi környezetet óvják. Az emberiség történetének eddigi tapasztalatai azt a figyelmeztetést küldik, hogy még a legnagyobb alkotótevékenység is hordoz veszélyeket, sőt az értéktermelés növekedése a járulékos veszélyeket is fokozza. Ezek ellen a veszélyek ellen elsősorban nem kényszerrel, hanem tudással lehet védekezni. A védelemnek ez a területe csak akkor működik, ha az ember képes megőrizni a kontrollt saját tevékenységének produktumai és következményei felett. Mindehhez tudásra, természettudományos ismereteken alapuló technikai megoldásokra, technológiai rendszerekre és eljárásokra van szükség. Utóbbiak hatékonyságától függ, milyen mértékben tudja uralni az ember az értéktermelő folyamatokat. A védelemhez tehát itt is szükséges a hatalomnak egy fajtája, ami nem mások feletti rendelkezést, hanem a tárgyi világ ismeretét és tiszteletét jelenti. Ha azonban valaki elmulasztja alkalmazni az óvó rendszabályokat, vagy neki felróható módon rosszul alkalmazza azokat, illetve sérti vagy megkerüli a védelmi rendszereket és nem követi előírásait, akkor már beleütközhet a negatív kontroll falába.

Valaki azt is mondhatná, hogy jó lenne negatív kontroll nélkül élni. Ez nem lehetséges. Minden társadalmi fejlődés differenciálódás és minden differenciálódás magában hordozza a dezintegráció veszélyét. A primitív (homogén) társadalmak egyetlen körrel ábrázolhatóak, amelyben nincs a közösségtől elkülönült egyén, nincs közhatalom, nincs külön közélet és magánélet, nem különbözik egymástól a család és a társadalom. A magatartásokat vezérelő normák sem bonthatóak szokásokra, erkölcsi, vallási és jogi előírásokra, miként nincs különbség egyedi parancs és általános kötelezés között sem.

Ez egy differenciálatlan, nem fejlődő, lokális formáció, amely csak annyi értéket képes előállítani, amennyi az élet reprodukciójához kell. De már ehhez a primitív

68 BÍBÓ István: *Válogatott tanulmányok...* i.m., 44.

szinthez is szükséges kontrollált magatartás, amelynek az a jellemzője, hogy nem tökéletes, de korrigálható. (Célkitűző, de gyakran céltévesztő, eredményes, de gyakran eredménytelen, kooperatív, de gyakran konfliktusos, szolidáris, de gyakran agresszív, felelősséget vállaló, de gyakran felelősséget kerülő.) Azt látjuk, hogy az ősi formációkban a kontrollok még nem váltak el egymástól, de azoknak egy minimális fokára már a legegyszerűbb társas együttlélhez is szükség van.

A fejlett (heterogén) társadalmak egymást metsző körökkel rajzolhatók meg, ahol elkülönül az egyén a közösségtől, a magánélet a közélettől, az erkölcs a szokástól, a jog az erkölcstől, az egyéni és a közösségi autonómia az állami szuverenitástól. Ez egy differenciált, fejlődő, globális formáció, amely állandóan növekvő értéket képes előállítani.

A fejlett szinthez a kontrolloknak egész rendszere szükséges, főleg azért, mert a megzabolázni kívánt tevékenység maga is sokszínűvé vált. Az emberi teljesítmények növekedésével a magatartásoknak mind a pozitív, mind pedig a negatív következményei sokszorososan felerősödnek. Ezért a korrekcióhoz is bonyolult kontrollrendszerekre van szükség. A fejlődés magasabb szintjeit elért társadalmak csak heterogén formációk lehetnek, amelyekben az egyes alrendszerek integrálódnak akkor, ha a kontrollok jól működnek és dezintegrálódnak akkor, ha a kontrollok hibásan működnek.

Az alkotmányos demokrácia olyan fejlődő heterogén, jól integrált társadalom, amelyben a pozitív és a negatív kontrollok harmonikusan működnek. Diktatúrák az olyan fejlődő heterogén, rosszul integrált társadalmak, amelyekben a pozitív és negatív kontrollok diszharmonikusan működnek.

A társadalom valamennyi folyamatának kontrollként történő felfogása nem csupán a hatalomgyakorlás végső kérdéseire (diktatúra-demokrácia) ad értelmes választ, de a mindennapi tevékenységeknek is eligazítója lehet. Az anyagi és szellemi értékek előállítása nagyszerű emberi teljesítmény, de még a legbecsesebb eredmény is fakaszthat veszélyforrásokat, amelyek felett elveszíthetjük a kontrollt. Részben azért, mert olyan bonyolult technológiai folyamatok indulhatnak útjukra, amelyek egy ponton kikerülhetnek az alkotó ember irányítása alól, részben azonban azért, mert az értéktermelés rendkívüli anyag- és energiaszükséglettel jár, mindezek természettől történő elsajátítása pedig csak jelentős rombolással lehetséges. Esetleg olyan mértékűvel, amely megkérdőjelezi az értékek bővített újratermelésének hasznosságát is. Ez a pozitív kontrollmechanizmusok nagy és feloldhatatlan ellentmondása.

Az értékvédelem a társadalom által igényelt és helyeselt kényszer jogosítványaival lehet hatékony, de mindig ott a fenyegetés, hogy a védekezésre rendelkezésre álló kényszerrel nagyobb kárt okozhatunk, mint amelynek az elhárítására törekedtünk. Ez a negatív kontrollmechanizmusok nagy és feloldhatatlan ellentmondása.

Végleges megoldás nincs, de a tevékenységek szabályozása azzal az eredménnyel járhat, hogy az említett ellentmondások ne akadályozzák, ellenkezőleg, segítsék az értékek előállítását és azok megvédelmezését. Ezekről a szabályokról azt mondhatjuk, hogy egyfelől az ember és a tárgyi világ kapcsolatát rendezik (ide sorolható valamennyi szakmai norma), másfelől pedig az emberi kapcsolatokban teremtenek rendet. Az utóbbi körben négy kategóriát különböztettünk meg, beszélünk hatalmi parancsról, szokásról, erkölcsről és végül a jogról. A kontrollok működtetésében játszott szerepük alapján

megvizsgálhatjuk azt is, hogy a különböző normafajták milyen mértékben igényelnek kényszert, miként képesek támogatni az alkotó folyamatokat és végül, hogyan befolyásolják az élet minőségét.

Láttuk, hogy a hatalmi parancs kis mértékben ad utat az objektív szabadság számára, de a szubjektív szabadságot is szűkre szabja, miközben erős objektív kényszer jelent, anélkül, hogy azt belső készítenés egészítené ki, vagyis a szubjektív kényszer gyenge jelenlétében is kiválóan tud működni. A parancs tehát kívülről irányítja az embert, abban a szubjektum nem vesz részt. Az ilyen szisztéma lemond az egyénben meglévő alkotó készségekről, miközben a parancs kiadóját a tévedhetetlenség magasságaiba emeli. A vezér a szankcióval való állandó fenyegetéssel és a kényszer szüntelen alkalmazásával éri el céljait. Azt a rendszert, amit a hatalmi parancs ural, a kényszer erőteljes jelenléte, az alkotó képességek súlyos korlátozása és a romló életminőség jellemzi.

A szokások által vezérelt tevékenységre jellemző, hogy az objektív szabadság nagy, de a szubjektív szabadság jelentéktelen szerepet kap. Ugyanakkor az objektív és a szubjektív kényszer egyaránt elhanyagolható. A szokások belülről irányítják az embert, de nem alkotó képességeket mozgósít, hanem automatizmusokat működtet. Ez lehet hasznos akkor, amikor az alkotó munka számára szabadít fel energiákat, ellenben, ha a szokások túlzottan nagy szerepet kapnak és az élet teljességét átszövik, akkor éppen hogy elvonja ezeket az energiákat. (Zárt közösségekben előfordulhat, hogy az élet minden megnyilvánulása szokássá, rítussá alakul. Az ilyen közösség saját fenntartásán kívül semmilyen más hasznos tevékenységre nem lesz alkalmas.) A szokásról tehát elmondhatjuk, hogy a magatartást formálásában kevés a kényszer elem, de az alkotó képességekre gyakorolt hatása változó, a nagyon pozitívtól a nagyon negatívig terjedhet. Ennek megfelelően a szokás az életminőséget is változó módon befolyásolhatja, mert megfelelő arányban javítja azt, de ha eluralkodik az egyéneken és közösségeiken, akkor romboló hatású lehet.

Az erkölcs szerepéről azt tudtuk meg, hogy a moralitás az objektív szabadság számára csekély mozgásteret biztosít, de csak ott, ahol az emberi kapcsolatok erkölcsi tartalmat kapnak. Ehhez képest viszont az erkölcsi szabályok szélesre tárják a kaput a szubjektív szabadság élménye előtt, miközben erőteljes szubjektív kényszerként funkcionálnak. Az erkölcs uralma szinte teljesen nélkülözni tudja a társadalmi kényszer külső formáit, felszabadítja az alkotó képességeket és az élet minőségét a legmagasabb értékekre képes emelni.

A jogi norma az előbbiektől eltérően önmagában nem alkalmas arra, hogy abból a magatartás tartalmára vonjunk le következtetéseket. Azt látjuk ugyanis, hogy a jog az összes általunk vizsgált hatásmechanizmusban a maximumra törekszik. Teret nyit az objektív szabadság számára, de nagy szubjektív szabadságot is engedélyez, ugyanakkor birtokolja a legerőteljesebb objektív kényszert, miközben igényt tart arra is, hogy normáit a lehető legmegalapozottabb szubjektív kényszerrel fogadja el az a társadalom, amelynek életét a jog rendezni kívánja. A jogi normából önmagában nem vezethető le sem az érvényesüléséhez szükséges kényszer nagysága, sem az alkotó képességekre gyakorolt hatása, sem pedig az, hogy miként hat az élet minőségére. A jog olyan forma, amelynek teljesítményeit csak működésében lehetséges értékelni. Ezt tesszük a következő részben.

2. A jog mint kontroll

Miért vezettük be a kontroll kategóriát? Azért, mert arra a kérdésre akarunk válaszolni, hogy mi a rendszet, és hogyan működtethető a leghatékonyabban. Ez a kérdés hasonlatos ahhoz, amikor a jogbölcselet kérdezi, hogy mi a jog. „Miben különbözik a jog az emberi kultúra többi részétől, amely ugyancsak egy szellemi és egy reális alkotórészből áll.” *Moór Gyula* kérdésfeltevésében a „szellemi és reális alkotórész” megfelel annak, amit mi pozitív kontrollmechanizmusnak nevezünk. A válasz, amit kapunk így szól: „A jog az a hatalom, amellyel az emberi társadalmak életét a leghatékonyabban lehet irányítani, mert a társadalmi szabályozások közül egyedül a jog az, amelynek rendelkezésére áll céljai megvalósításánál a minden ellenszegülés letörésére alkalmas erő. Ez az erő azonban csak akkor lesz áldás az emberiség számára, ha magasabb rendű erkölcsi értékek szolgálatába áll.”⁶⁹

Ebben az okfejtésben a negatív kontroll két lényegi mozzanatát, egyfelől a joghoz kötöttséget, másfelől pedig a jogi norma erkölcsi megalapozását ismerhetjük fel.

A jogi kényszer természete szerint magán- vagy közjogi. A magánjogot jellemezhetjük úgy is, mint az objektív szabadság birodalmát, ahol a hatósági kényszernek nincs helye, ellenben ez a szabadság nem jár a szabadság élményével. (Az üzleti életet nem a lelkesítő eszmék és ideálok, hanem a jövedelemszerzés mozgatja. Létrejöttének feltétele az ember sokszínű alkotó tehetsége, ami minden áruterelés nélkülözhetetlen alapja.) *Durkheim* álláspontja szerint: „Minden jog közjog, mivel minden jog társadalmi.” Nála a magánjog kooperatív jogként kerül meghatározásra, míg a közjogot represszív jognak nevezi.⁷⁰

A kényszer a magánjog érvényesítésének is eszköze, csakhogy ez a kényszer sohasem igazgatási, hanem mindig jogvitát eldöntő igazságszolgáltatási jellegű (lásd a polgári jogi igény érvényesítése nyomán alkalmazott reparáló szankció). A közjog ezzel szemben jelentősen korlátozza az objektív szabadságot, támasza a hatósági kényszer, de ahol a szabadságnak utat nyit, ott a szabadság élményével is gazdagodunk. (A modern közjog nem jöhetett volna létre az ember legnagyobb lelki tulajdonságainak kibontakozása nélkül, amit művészek, filozófusok és jogbölcselek képesek voltak katartikus élménnyé, világmagyarázattá és jogi eszmévé tenni.) „Senki nem látott ugyan emberi jogot, köztáblára sem vették, de szívekben dobogott, természetben rejtőzött, megsúgta a szél, diktálta a ráció.”⁷¹

Korábban a jog és a kényszer közötti szoros kapcsolat ellenpéldájaként emlegették a nemzetközi jogot, amely ezt a kényszerelmet szinte teljesen nélkülözte. A nemzetközi közjog sajátja, hogy benne együtt jelenik meg a kooperáció, az államok közötti diplomáciai kapcsolatok, és a konfliktus, amely szélső esetekben csak a kényszer totális formájával, a háborúval oldható meg. A nemzetközi jognak a második világháború

69 MOÓR Gyula: *A jogbölcselet problémái*. Hatágú Síp Alapítvány, Budapest, 1992, 72. és 77.

70 DURKHEIM, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 136.

71 SAJÓ András: *Jogsultságok...*, i.m., 26.

utáni fejlődése, különösen pedig a nemzetközi büntetőjogi intézmények létrejötte és legújabbán pedig a nemzetközi büntetőbíráskodás fórumai egyre kevésbé indokolják azt a felvetést, miszerint a nemzetközi jog szankció nélküli jog. Az államok gyakorlata azt mutatja, hogy elismerik az állam büntetőjogi felelősségét, így azt is, hogy ebben az esetben a jogsértés szankciója lehet akár katonai erő alkalmazása is. Lásd pl. Irak bombázása 1998 decemberében az USA és az Egyesült Királyság légierije által.⁷²

A közjog-magánjog megközelítés önmagában azért fontos, mert általa kimutatható, hogy a jogi kontroll messzemenően nem kizárólag negatív, hanem része annak a területnek is, amit az előzőekben a szabadság birodalmának nevezünk. Sőt, ha a joganyag mennyiségét számba vesszük, azt láthatjuk, hogy messze több a konszenzusos megoldási mintákat közvetítő jogintézmény a tilalmakat megállapító és szankcióval fenyegető represszív jogterületekkel szemben. Ezt igazolandó emlékeztetünk arra, hogy a közjog jelentős része nem tiltó, hanem az egyének számára jogot biztosító és a jogérvényesítés rendjét meghatározó tartalommal bír.

Az egyéni szabadság leghatásosabb jogi védelmének példáit az alkotmányjogból meríthetjük. Egyes alaptörvényi normák felfoghatóak úgy is, mint jogi tilalomfák, arra nézve, hogy az állam meddig mehet el a jognak, mint kényszerítő eszköznek az alkalmazásában. Demokratikus társadalmakban csak az alkotmányos jog töltheti be társadalmi funkcióit, így tehát mondhatjuk, hogy a kontroll kontrollja az alkotmánybíráskodásban testesül meg, minthogy az éppen a jogalkotás alkotmányossága felett hivatott őrködni. Ami a szűkebb értelemben felfogott büntető igazságszolgáltatás, a bírói hatalom közjogi szabályozását illeti, ennek a hatalomnak a szervezeti és működési alapelvei az alkotmányban (alaptörvényben) kapnak helyet, a részletes rendezés pedig alkotmányjogi szabályozási tárgy.

A közigazgatási joganyagban szintén nagy számban találhatunk az egyének és a közösség szükségleteit elismerő és azok kielégítését biztosító szervezeti és technikai normákat, de a közigazgatási diszkréció maga is a választás, a legcélszerűbb egyéniesített megoldás lehetősége, ami ugyanakkor nem engedhet szabad utat a hatóság önkényének. Mindazonáltal kétségtelen, hogy az igazgatási jogtételek jelentős része magatartási korlátokat állít, részben az igazgatást végző hatóságok döntései tekintetében, részben pedig az igazgatottak választható cselekedetei útjába, amikor kötelező magatartást ír elő és tilalmakat határoz meg. Az utóbbi jogi technikák már a negatív kontroll birodalmába sorolhatóak. *Madarász Tibor* imperatív szabályozásnak nevezi a hagyományos államigazgatási szabályozást, azt, amikor az állam szervei impérium birtokában jogosítják vagy kötelezik a címzetteket valamely magatartás tanúsítására, cselekvésre vagy a cselekvéstől tartózkodásra, s amikor a szabályozás érvényesítő eszközeiként szankciót is kilátásba helyeznek.⁷³

72 BÁRD Károly – GELLÉR Balázs – LIGETI Katalin – MARGITÁN Éva – WIENER A. Imre: *Büntetőjog Általános rész*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002, 308.

73 MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, KJK, Budapest, 1987, 73.

Az előzőekben a közigazgatás anyagi jogának kontroll szerepét elemeztük, de nem érintettük az igazgatás szervezeti törvényeit, valamint a közigazgatási hatósági eljárás szabályozását, noha kétségtelen, hogy mindkét műfaj szerepet kap a jog kontroll funkcióinak teljesítésében. A szervezeti törvények annyiban, hogy a közigazgatási jog érvényesítésére és a szankciók kiszabására felhatalmazott hatóságok létesítésének normatív alapját adják, az eljárási szabályok pedig abban az értelemben, hogy a hatósági ügyintézés formáját szabják meg.

Ha a közjog közigazgatási szervet ruház fel a kényszer alkalmazásával, akkor a kényszer egyedi közigazgatási aktus. A hatósági kényszer érinthet természetes vagy jogi személyt, azonban annak tárgya csak a közigazgatási anyagi jog által jogellenesnek minősített emberi magatartás lehet. A közigazgatási jog kontroll szerepének egy jelentős részét a közigazgatás hatósági szervezeten keresztül, hatósági eljárásban képes érvényesíteni.

A jog negatív kontroll szerepe legtisztábban a büntető normákban ismerhető fel. A büntetőjog a társadalom legbecesebb értékei elleni legdurvább támadások tilalmazásával valóban „zárkó” funkciót teljesít. Akkor kerül alkalmazásra, amikor az értékek oltalmazásának minden más lehetősége hatástalannak bizonyult. Sőt a bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt indított eljárás azt igazolja, hogy a konkrét esetben maga a büntetőjogi tilalom is hatástalannak bizonyult. Ilyenkor már nincs más lehetőség, csak a jog épségét helyreállító büntető szankció alkalmazása, amely utóbbival kapcsolatban remélhetjük, hogy nyomatékosabbá fogja tenni a megsértett tilalmat, és másokat talán mégis képes a büntől való tartózkodásra bírni. A büntető hatalom anyagi joga, amelynek alapján a büntető igény léte vagy hiánya eldönthető, a büntető törvénykönyv.

Az ezredfordulót követően a büntető anyagi joga jelentős átalakuláson megy keresztül. A modern társadalmak a gazdasági növekedés, a tudományos haladás fokozódó rizikófaktoraival néznek szembe. Veszélyforrásként jelennek meg a fizika, a kémia és az orvostudományok legújabb teljesítményei. A gazdasági életben a munkanélküliség, a nemzetközi pénzügyi rendszerek bizonytalanságai, a növekvő migráció, a kommunikáció és az informatikai forradalom követeli a büntetőjogi védelem eddig nem ismert formáit.

Az ún. természetes bűncselekmények körén túl mind nagyobb számban jelennek meg olyan törvényi tényállások, amelyek nem a hagyományos és erkölcsileg megfellebbezhetetlen értékek védelmét, hanem egyfelől az új veszélyforrások büntetőjogi kezelését határozzák el, másfelől kedvezőtlen gazdasági-társadalmi változásokra reagálnak, illetve a gondatlan bűncselekmények újrakodifikálásának változó elméleti megalapozását célozzák.

Bízni lehet abban, hogy ezeknek az új képződményeknek nagyobb része ellentmondásmentesen illeszkedik a büntetőjogi rendszerbe, és fokozatosan a természetes bűncselekmények rangjára emelkednek, miként azt a gondatlan bűnelkövetésnél tapasztalhatjuk. Más részük a gazdasági-társadalmi berendezkedés megváltozásával kikerülnek a büntetőjogi fenyegetés köréből (pl. a deviza bűncselekmények).

A gazdasági és a pénzügyi bűncselekmények erkölcsi megítélése nagyban függ a társadalom hatalomhoz való viszonyától, és az anyagi javak elosztásának igazságosságától. Ahol ezek az értékek szilárd talajra lelnak, ott a társadalom morális színvonala a termé-

szetes bűncselekmények erejével utasít el olyan deliktumot, mint pl. az adócsalást, míg kevésbé integrált berendezkedésekben sokan ugyanezt a vétséget alig szégyellnt „össznépi játéknak” tekintik. Ehhez hasonlóan alakul a vesztegetések megítélése is.

Az is lehetséges, hogy a büntető jogalkotás tévedéseit a gyakorlat korigálja. Ebben nemes küldetést teljesít a független bíróság, amelyiknek igenis van – pontosabban kellene, hogy legyen – a tételes jogot igazoló tekintélye mellett, azt kontrolláló, kritikai szerepe is. A változó jogpolitika kezdeményezheti egyes területek dekriminalizálását, máshol pedig a büntetőjogi tilalom kiterjesztését. A társadalom közfelfogása is készte-tést adhat a büntető igény más eszközökkel történő felváltásához.

Irk Ferenc mutatott rá arra, hogy a gondatlan deliktumok büntetéssel fenyegetésében két lehetséges kriminálpolitikai célkitűzés konkurál, nevezetesen a kárkövetkezmény elkerülése, illetve a gondosabb magatartás kikényszerítése. A két cél együttes elérése lenne kívánatos, amit talán az ún. „gondossági modell” alkalmazása biztosíthatna. A gondos modell szerint a cselekvő is hibázik, de ugyanakkor „bizonyos kárkövetkezmények globális elkerülésére törekszik.” A veszélyeztetés lehetősége és az annak elkerülésére való igyekezet egy sajátos kockázatvállalásnak fogható fel, ezért azután „a felrhatóóság fennállása vagy ennek hiánya, továbbá annak súlyossági foka nem a következmény, hanem a kockázatvállalás súlyosságának fokán mérhető.”⁷⁴

A gazdasági élet szereplőinek meggregulázását, a nemzetközi büntetőjogi intézmények belső joggá tételét és végül a legveszélyesebb bűnözési formák jogi definícióba öntését célzó büntetőjogi elképzelések ugyancsak komoly kihívást jelentenek a hagyományos dogmatika számára.

A természetes bűncselekmény fogalmánál az irodalom gyakran hivatkozik Garofalóra, aki a múlt század elején egy nemzetközi büntetőjogi rendszer megalapozásán fáradozva kereste a bűnnek azokat a formáit, amelyeket minden társadalom minden időben elutasított. A jogtörténeti kutatások azt igazolják, hogy még az emberölés vagy a lopás esetében sem találjuk meg ezt az egységet. Mégis értelmes fogalomnak tartjuk a természetes bűncselekmény kategóriáját, mert ha a történelem homályában fel is fedezhetünk eltéréseket, az értékeknek egy jól körülhatárolható csoportjának büntetőjogi védelmében az egymástól nagyon sokban különböző társadalmak is meggyőző egységet mutatnak.⁷⁵

A büntető anyagi jog, hasonlóan a közigazgatási jog természetéhez, önmagában nem képes a kontroll szerep betöltésére, ezért ehelyütt is szükség van törvényekre, amelyek létrehozzák az igazságszolgáltatás szervezetét, és eljárási jogra, amely a büntető felelősség érvényre juttatásának a formáját írja elő.

A büntető igény materiális alapját a büntető anyagi jog tilalmi adják, az igény érvényesítésének formája pedig a büntető eljárási jog által szabályozott. Ezt a kívánatos rendet megtörheti a közigazgatási anyagi és eljárási jog.

74 IRK Ferenc: *A gondatlan bűncselekmények újrakodifikálásának elméletéhez*, Jogtudományi Köz-löny, 2002/3., 124.

75 ADLER, Freda – MUELLER, Gerhard O. W. – LAUFER, William S.: *Kriminológia...*, i.m., 35.

Először azért, hogy az egyes közigazgatási szakjogok igyekeznek a maguk joganyagába a büntetőjogi védelmet biztosító törvényi tényállásokat elhelyezni, vagyis átvenni a büntető kódex szerepét.

Másodszor különösen az ún. kerettényállások esetében fordulhat elő, hogy a keretet kitöltő szabályok a közigazgatási jogba kerülnek, esetleg nem is törvényi szintre, hanem a jogszabályi hierarchia alacsonyabb rangú forrásaiba.⁷⁶

Harmadszor a közigazgatási eljárásokban keletkezett dokumentumok egy része felhasználható a büntető perben is, ekként, közvetve ugyan, de az ítékezés alapjául szolgáló és ebbe a körbe tartozó bizonyítékoknak nem a büntető, hanem a közigazgatási eljárás lényegesen kevesebb garanciát tartalmazó szabályai szerint kerülhetnek a bíróság elé.⁷⁷

Összefoglalva, a jog negatív kontroll szerepben kötelező magatartásokat ír elő, és ezek megsértőit közigazgatási vagy büntető szankcióval fenyegeti. A jogérvényesítés fő eszköze jogsértés esetén a közigazgatási hatósági, illetőleg a büntetőeljárás. A büntetőjogi büntetés kiszabására kizárólag a büntető igazságszolgáltatást gyakoroló, büntető hatalommal rendelkező bíróság a jogosult.

A rendészeti igazgatás a közigazgatás része, de a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakasza is. A rendészetnek ez a kettős természete rendkívüli mértékben megnöveli a bűnüldözés hatékonyságát, ugyanakkor azonban alig ellenőrizhető akadályokat is állít a büntető igazságszolgáltatás eredményes teljesítésének útjába.

A rendészet ugyanis, amikor a megtámadott közbiztonságot helyreállítja, és amikor a fenyegetett közbiztonságot oltalmazza, nem a büntető igazságszolgáltatás előkészítésén fáradozik, hanem konkrét veszélyhelyzeteket old meg. Amikor pedig nyomozó hatóságként a bűncselekmények elkövetőinek kézre kerítésén és a bizonyítékok összegyűjtésén munkál kodik, nehezen veszi tudomásul, hogy kizárólagos feladata a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, minthogy él az a mélyen gyökerező testületi küldetésstudat, amely szerint a bűnügy igazi megoldása a sikeres rendőrségi fellépés és nem pedig a bíróság ítélete. Ezt a felfogást nem csupán a rendőrség szervezeti kultúrája közvetíti, hanem a felderítés egész rendje, amely az igazságszolgáltatás számára csak korlátozottan engedi meg ennek a szakasznak a kontrollját, de gyakran azt is, hogy az imígyen felszínre került terhelő dokumentumokból a tárgyaláson a védelem által is ellenőrizhető bizonyítékok váljanak. Ha pedig még ehhez azt is hozzáteszük, hogy a bűnüldözés az első beavatkozó jogán időben és térben a lehető legközelebb kerülhet a bűnesethez, a tárgyalás viszont az ügyek elhúzódása következtében mindentől egyre csak távolodik, akkor már érezkelhetjük azokat a nehézségeket, amelyekkel a bíróságnak az igazság megállapítása érdekében számolnia kell, gyakran éppen a nyomozás imént összefoglalt adottságai miatt is. A most jelzett problematika kifejtéséhez a rendészeti igazgatás elemzésére van szükség.

76 WIENER A. Imre: *A büntetőjog forrásairól*, Magyar Jog, 1999/ 4.

77 FRECH Ágnes: *A büntetőeljáráson kívül szerzett bizonyítékok felhasználása*, Személyi szabadság és tisztességes eljárás. INDOK, Budapest, 1999, 24–34.

2.1 A közigazgatás mint pozitív kontrollmechanizmus

A közigazgatást a társadalmi szükségletek típusa szerint lehetséges pozitív és negatív közigazgatási ágazatokra bontani. A pozitív közigazgatás új értékek létrehozásának igazgatási feltételeit biztosítja, a negatív közigazgatás viszont a már létrehozott értékek védelmét szolgálja az azokat fenyegető veszélyekkel szemben. (A negatív jelző a veszélyelhárítás represszív eszközeire vonatkozik, és nem ennek a közigazgatás-típusnak a társadalmi hasznosságát kérdőjelezi meg.)

A belső igazgatást, a hivatali működést inkább a közös vonások jellemzik, a közigazgatás különböző ágazatainak sajátos természete a szakirányú tevékenységben tárul fel.

Minden közhivatalnak van szervei működése, ami a hivatal fennmaradását és/vagy fejlesztését lehetővé teszi. Ezt nevezhetjük belső igazgatásnak, a működéshez nélkülözhetetlen személyi és tárgyi feltételek folyamatos biztosításának. A szervei igazgatás egyben általános igazgatás, mert valóban olyan tevékenységeket és szervezeti struktúrákat igényel, amelyek egy nagyságrenden túl a szervezet rendeltetésétől függetlenül azonos vagy hasonló bürokráciát (hivatali működést) feltételez. A belső igazgatásnak ez a generális természete alapozta meg azt a felfogást, miszerint az üzleti világot jellemző törvényszerűségek érvényesülnek a hivatali szférában is. Ennek a nézetnek az ingatagsága akkor tárul fel, ha megismerkedünk a szakirányú működéssel.

„A szakirányú működés az a tevékenység, melyet a szerv az eléje kitűzött célok megvalósítása érdekében végez.”⁷⁸ Például az oktatási igazgatás szakirányú tevékenysége mindazoknak a hatósági szolgáltatásoknak és döntéseknek a foglalata, amelyek az oktató munka államilag meghatározott rendjét hivatottak biztosítani. Az egészségügyi szakirányítás az állam által szabályozott nagy egészségügyi ellátó rendszerek működtetéséhez szükséges szervezési feladatok együttese. Ezeknek az igazgatási ágazatoknak azonban mindenben alkalmazkodniuk kell ahhoz a szaktevékenységhez, amit kiszolgálni tartoznak. Ennek az összefüggésnek jelentős hatása van a közhivatalok szervezeti kultúrájára, amit a *heterogenitás* jellemez. A szervei tevékenység bürokratikus értékeket, a szakirányú pedig szakmai preferenciákat tartalmaz. A szervezeti kultúra annál fejlettebb, minél inkább képes egyfelől e két követelményrendszer világos elválasztására, másfelől pedig a kétféle felkészültséget kívánó tevékenység harmonizálására.

A szakigazgatásnak azok az ágazatai, amelyek a pozitív kontrollmechanizmusokhoz sorolhatóak – az oktatástól az egészségügyig – két sajátosságot hordoznak. Az egyik, hogy anyagi vagy szellemi értékteremtő tevékenységek feltételeinek biztosítását szolgálják, a másik pedig, hogy maga az értékteremtő folyamat nagy erkölcsi ranggal rendelkező szakmai munkát igényel. Az orvos, a pedagógus, a mérnök tekintélyét aligha kell bizonygatni. A szakmai hozzáértés az egyéni magatartás feletti legteljesebb uralmat biztosítja, ezért joggal nevezhetjük ezeket az értéktermelő folyamatokat kontrollmechanizmusoknak. Minthogy pedig képesek új értékek létrehozására és a meglévők gaz-

78 HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999, 116.

dagítására, *pozitív kontrollmechanizmusokról* van szó, mert a teljesítmény a társadalom számára nélkülözhetetlen produktum.

A közigazgatás növekvő súlya ezeknek a pozitív kontrollmechanizmusoknak az elterjedésével magyarázható. A modern társadalomban egyre számosabbak azok a tevékenységek, amelyek nem tarthatóak meg sem a civil szférában, sem a gazdasági vállalkozások keretei között. Részben azért nem, mert az általuk előállított értékek elosztására a piaci mechanizmusok alkalmatlanok, részben viszont azért, mert olyan kooperációt feltételeznek, ami a szerződéses kapcsolatok mellett hatósági döntéseket is igényel. A közigazgatás mindezeket befogadja. Az oktatás, a kulturális és a tudományos élet igazgatási szükségletei, az egészségügy és a szociális ellátás mellett a munkaügy és a foglalkoztatás, az informatika és a hírközlés, a közlekedés, a környezetvédelem ezeknek a gyarapodó szakigazgatási ágazatoknak a legtipikusabb megjelenései. A közigazgatás a fejlett polgári társadalmak legnagyobb szervezeti egysége, a területet szabályozó közigazgatási jog ugyanígy a közjog leghatalmasabb normaösszessége. A pozitív kontrolloknak szinte áttekinthetetlen rendszerében az ad eligazítást, hogy jól elválasztható egymástól az igazgatási és a szaktevékenység. (Senki nem fogja összetéveszteni az egészségügyi szakhatóság engedélyezési eljárását egy szívműtéttel, az iskolai beiratkozás hivatali aktusát meg tudjuk különböztetni a tanár oktató munkájától.) Az igazgatás teljesítménye annak a szaktevékenységnek az eredményességével mérhető, amelyet a végrehajtó-rendelkező tevékenység kiszolgál. (Hogy az imént említett példánál maradjunk, az egészségügyi igazgatótól is függ, hogy milyen az ország lakosságának egészségügyi állapota, továbbá a tanügy jó szervezettsége befolyásolja azt, hogy milyen az iskolarendszerből kikerülőök tudása.) Mivel a pozitív kontrollok működtetésében a tudományos-technikai vívmányoknak és a szakmai felkészültségnek jelentős szerepe van, ezekben az igazgatási ágazatokban a professzionalizmus könnyen utat tör magának, és magas erkölcsi értékelést nyer.

2.2 A rendészeti közigazgatás mint negatív kontroll

Figyeljünk fel arra, hogy a negatív társadalmi kontroll része az egyes ember is, a maga önvédelmi képességeivel, a közösségek is, a reájuk jellemző kollektív védekezési formákkal. A rendőrségi elmélet magyar klasszikusa, *Concha Győző* ezt a kollektív produkciót nevezi közrendnek, amikor kifejti: „...közrend alatt az emberi szükségletek állami szervek és magánosok összeműködése általi kielégítését értjük.”⁷⁹

Gondolatmenete nemcsak azért korszerű, mert azzal a modern felfogással harmonizál, amelyik a közbiztonságot kollektív kooperációs terméknek értelmezi, hanem azért is, mert jelzi a jogi kényszernek és a hatósági közreműködésnek a szerény részesedését ebben a sikerben. „A társadalmi rendnek fenntartói e szerint elsősorban az egyesek,

79 CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*, Értékezesek a társadalomtudományok köréből, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901, 301.

illetőleg azok a hasznossági tekintetek, azok az erkölcsi, vallási erők, amelyek bennük hatnak, s csak másodsorban az egyesek akaratan felül álló jog és jogszolgáltatás.”

Azzal pedig, hogy a közrendet „emberi szükségletnek” nevezi, arra utal, hogy a rend nem önmagában értékes, hanem azért, hogy a rend kínálta alapokon az egyének és közösségeik képesek lesznek megvalósítani értékteremtő céljaikat. (Amit Concha már nem élt meg, a rendnek azok a huszadik századi formái, amelyek nem az értékteremtés, hanem a rombolás eszközei lettek.)

Vannak veszélyek, amelyek elhárításához nem szükséges a profizmus, és vannak elhárítási eszközök, amelyek alkalmazása nem igényli a hatósági erőszak monopóliumát. Minden társadalomban létezik egy „immunrendszer”, amelynek célja a társadalomellenes magatartásokból adódó veszélyelhárítás, ennek eszköze a társadalmi kényszer, alapja az adott társadalomban érvényes erkölcsi konszenzus, formája pedig a jog által adott felhatalmazás. (Ilyennek tekinthetjük a birtokvédelemnek a polgári jog által biztosított formáit, de azt a büntetőeljárás normát is, amely szerint a bűncselekmény elkövetőjét bárki jogosult elfogni.) A társadalmi kényszer jellemzője, hogy a társadalom által elfogadott értékek védelmét szolgálja, azzal automatikusan arányos és szükséges mértékű, és alkalmazása az értékeket tisztelő közösségek helyeslésével találkozik. (Nem tartoznak tehát a társadalmi kényszer fogalmába a természet erőinek akaratainkat megtörni képes hatásai, továbbá az értékeket sértő vagy veszélyeztető kényszernek a büntetőjogban tilalmazott megjelenései. Ez utóbbiak esetében éppen a kényszer társadalomellenes minősége alapozza meg bűncselekménnyé nyilvánítását. De ugyanígy nem tarthat igényt a társadalmi kényszer rangjára az olyan védekezés sem, amely túllépi az erkölcs és a jog diktálta kereteket, időnként súlyosabb károkat okozva, mint amelyek elhárítására törekedett.)

Minthogy azonban a közösségi tevékenységek differenciálódásával, a fejlődéssel párhuzamosan az egyéni magatartás hibáira visszavezethető veszélyforrások megszámlálhatatlan sokasága jött létre, és a fenyegetések egyre nagyobbak lettek, viszonylag hamar szembetaláljuk magunkat olyan, a jogellenes emberi magatartásokat kísérő kockázatokkal, amelyekre csak a kényszer erőteljes formáival lehetséges válaszolni. Ezek a formák különlegesen erős kényszerítő hatalmat kívánnak, bevetésük profizmust feltételez, alkalmazásuk során a szükségesség és az arányosság nem jön létre automatikusan. A legerősebb társadalmi kényszert az államhatalom képes érvényesíteni, amelynek rendjét és korlátok között tartását a jog biztosítja. A profizmus garanciája pedig a kényszer alkalmazását elsajátító hivatalnoki kar, ahol az erőt szakmaként gyakorolják. A negatív kontrollmechanizmus leghatékonyabb része a közjogi felhatalmazáson alapuló hatósági kényszer, amelyre a közigazgatási hatóságnak van jogköre.

Moór Gyula definíciója szerint a hatósági kényszer lényege a fizikai erőszakkal való fenyegetés, aminek a beváltását a legerősebb társadalmi hatalom biztosítja.

A társadalmi kényszer közjogban szabályozott formája a hatósági kényszer, amelynek sajátossága, hogy kizárólag közigazgatási hatósági szerveket illet meg, alkalmazásának rendjét pedig törvény szabályozza. Hatósági kényszer minden olyan egyedi vagy normatív közigazgatási aktus, amely kötelező magatartást ír elő a címzett számára és a kötelezést szankcióval is kikényszerítheti. A kényszer joga a közjó szolgálatára illeti

meg a hatóságot, a hozzáértéssel alkalmazott kényszer pedig csakugyan képes a társadalom értékeinek megvédelmezésére. A kényszer elszenvedőjénél, jó esetben, ennek a fordítottja igaz. Azt kell feltételezni, hogy spontán magatartása, amelyben a kényszer őt megakadályozta, értéktelen, míg a kikényszerített magatartás értékes. „Az erőszakot alkalmazó és kilátásba helyező jogra éppen azért van szükség, mert jogsértés elkövetésénél hiányzanak azok a nemes motívumok, amelyek megléte esetén erőszakra nem kerülne sor.”⁸⁰

Tudnunk kell azonban, hogy ez nem mindig van így. A hatósági kényszer rosszul alkalmazva értékpusztító lehet, az általa megakadályozott magatartások elmaradása értékvesztéssel járhat. A jogrend akként igyekszik elkerülni ezt a csapdát, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízva.⁸¹

Az pedig, hogy az alkalmazott kényszer ne csak szakszerű, hanem jogszerű is legyen, elérhető azzal, hogy a hatóság működését a közjog szigorú formák közé szorítja. A hatóság csak azt teheti, amit számára a jog megenged és csak abban a formában, ahogyan azt a jog előírja. Az állam által gyakorolt kényszer *jogszerű*, mert alkalmazásának a jog által meghatározott szigorú rendje van, *szakszerű*, mert a kényszer bevetését specialistákra bízzák, akik annak technológiáját szakmaként sajátították el, és végül *szolgáltatászerű*, mert a végrehajtókat nem egyéni bosszú, netán szadista hajlamok vezérlik, hanem a közszolgálattal vállalt jogi köteleességek (szolgálati jogviszony) és etikai elvek (szakmai etika).

A közigazgatás feladataiból adódik, hogy nem csupán akkor léphet működésbe, ha jogellenes magatartásra kell reagálni, hanem akkor is, amikor egyes alanyi jogok érvényesítésének eljárási rendjét határozza meg, illetve a jogkövető magatartás kötelező formáit írja elő vagy kéri számon. A személyi okmányokkal való ellátás, az engedélyezési ügyek, állampolgári jogosultságok megszerzése és kötelezettségek teljesítése közigazgatási hatósági aktusokkal történhet. Ezek egy része szintiszta hatósági szolgáltatás, amelyben a meghatározó egyfelől az, hogy a jogosult polgár igénybe kívánja-e azt venni, másfelől pedig az, hogy ilyen igény esetén a hatóság a kérést teljesíteni köteles. (A születési bizonyítvány, a személyi igazolvány, vagy az útlevél alanyi közjogokat testesít meg, a jogosultság keletkezéséhez nem kell hatósági aktus, ezek megszerzésének feltételeit törvény írja elő. A hatósági szolgáltatásnak is van eljárási rendje, amelynek azonban nincs jogot keletkeztető hatása, célja csak az lehet, hogy a jogosult a szolgáltatáshoz a lehető legrövidebb úton hozzájusson, a hatóság pedig azt a lehető leggyorsabban és a legjobb minőségben teljesítse. Ugyanakkor az említett okmányok megléte az egyén kötelessége, ezért annak hiányát akár szankció is követheti.)

A közigazgatási hatósági kényszer az előbbiektől abban különbözik, hogy állampolgári köteleességeket határoz meg, illetve egyes magatartásokat a közigazgatás jogára tekintettel jogellenesnek nyilvánít és a tilalom megsértőivel szemben közigazgatási

80 SZABÓ András: *A büntetőjog reformja...* i.m., 40.

81 WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I.* KJK, Budapest, 1987, 61.

szankciót helyez kilátásba. A jogellenessé nyilvánításhoz közigazgatási normatív aktus szükséges, amelyeknek nagyobb része közvetlen jogkövetéssel érvényesül. (Ez a helyzet a tilalmi normák esetében.) Vannak azonban olyan esetek, amikor a normatív előírás csak egyedi hatósági aktusban realizálható vagy azért, mert a jogkövető magatartás csak egyedi hatósági ügyben valósulhat meg (építési engedély kérése), vagy azért, mert valamely közigazgatási tilalom megsértése történt, amellyel szemben szankciónak van helye (lásd pl. szabálysértési eljárás).

Madarász Tibor az államigazgatási tevékenység három modelljéről szólva megkülönbözteti először azt az esetet, amikor az államigazgatás az igazgatottira csak jogszabály útján hat, másodsor, amikor a joghatást kizárólag egyedi aktus idézi elő és végül harmadszor azt, amikor az államigazgatási befolyás részben jogszabály útján, részben pedig egyedi cselekmények útján érvényesül.⁸²

A hatósági kényszer alkalmazásának van egy speciális területe, amelynek az a jellemzője, hogy a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítására rendelt és ennek érdekében fizikai erőszakot is igénybe vehet. Ez a rendészeti kényszer, amelyet törvény által rendészeti hatalommal felruházott hatóságok gyakorolnak. A *rendészeti hatalom* tehát nem jelent egyebet, mint azoknak a közigazgatási hatósági jogköröknek az összességét, amelyeket a rendészeti szervek rendészeti közigazgatási jogviszonyokban gyakorolhatnak. Rendészeti közigazgatási jogviszony valamely rendészeti tilalom megsértésével keletkezik. A jogsértés bekövetkezése a legitim fizikai erőszak alkalmazását is magában foglaló rendészeti kényszerintézkedés bevezetését alapozza meg. Rendészeti kényszer alkalmazására kizárólag rendészeti hatóságnak van felhatalmazása.

A rendészeti kényszer a közigazgatási hatósági kényszer egy formája, ennek megfelelően birtokolja annak általános jellemzőit, de vannak olyan tulajdonságai is, amelyek kizárólag ebben az alrendszerben találhatóak meg. Amennyiben a rendészeti hatósági jogkörök kizárólag a közbiztonság védelmezésére szolgálnak, akkor a rendészeti hatalom *tiszta* formájáról beszélhetünk, amennyiben azonban a rendészeti hatalom *bűnüldözési és nyomozási hatáskörökkel* is kiegészül, akkor *vegyes* rendészeti hatalomról kell szólnunk. Azt a kérdést, hogy tiszta vagy vegyes rendészeti hatalom jellemzi egy ország rendészetét, annak társadalmi rendeltetése tanulmányozása nyomán válaszolhatjuk meg.

82 MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog...* i.m., 49–50.

A rendészet a közigazgatásnak azon ága, amelynek társadalmi rendeltetése:

- * először a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek elhárítása legitim erőszak alkalmazásával, amelyhez szükséges és egyben elégséges is a rendészeti hatalom önálló fellépése,
- * másodsor pedig a bűnüldözés, az állam büntetőjogi igényét magalapozó nyomozás lefolytatása, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, amelyhez nem minden esetben szükséges rendészeti hatalom és önmagában nem is elégséges, a büntető igény érvényesítése büntető hatalommal teljesíthető.

Az előbbi levezetésben felismerhető a rendészet két nagy területe, a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség tevékenysége. A rendészeti munkamegosztás két ágazatát összeköti az, hogy mindkettő a társadalom biztonsági szükségletét szolgáló hatósági tevékenység, amely a jogellenes emberi magatartásokkal szemben óvja a társadalmat. Az olyan tipikus rendészeti funkciók, mint a jelenlét (Concha Győző szavaival az őrködés), az információszerzés és a legitim erőszak monopóliuma egyaránt szükségesek a közbiztonság oltalmazásához, és a múltban elkövetett jogsértések bizonyításához. Azok a szakmai felfogások, amelyek az egységes rendőrségi szervezet fenntartása mellett érvelnek, ezekre a közös pontokra hivatkoznak. Ezzel szemben a különbségek is jelentősek. A következőkben azért elemezzük részletesebben mindkét rendőrségi ágazatot, mert szeretnénk többet megtudni a közbiztonsági és a bűnügyi rendészetet összekötő és az elválasztó ismérvekről.

2.3 A rendészeti hatalom forrásai

A modern rendészet nem automatikusan alakult ki a jogállamiság eszméjéből, ezért a késedelem is tetemes volt, amely idő ahhoz kellett, hogy a rendészet is a jog uralma alá kerüljön. Az egyes ember szabadságának értéként való elfogadása, az emberi jogok tisztelete, a hatalmi ágak megosztásának elve, az államhatalom önkorlátozó működése minduntalan beleütközött a rendészetnek abba a követelésébe, hogy csak egy általános felhatalmazással, a legteljesebb cselekvési szabadság birtokában lehet hatékony.

Hegel szerint a rendőrséget az teszi „gyűlöletessé” a jogállam híveinek szemében, hogy be kell látniuk, amennyiben biztonságot akarnak, akkor kénytelenek szabad felhatalmazást adni a rendőrségnek, és kivonni az igazgatásnak ezt az ágát a jog uralma alól, persze ezzel saját magukat is kitéve a rendőri önkénynek. Ezt írja: „Itt nem lehet pontos meghatározásokat adni és abszolút határokat vonni... De bármilyen bajos állapot is ez, objektív határvonal nem vonható.”⁸³

83 HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlat*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983, 247.

A rendőri munkának a jog sáncai közé terelése ma sem tekinthető befejezettnek és egyes vélekedések szerint maradéktalanul nem is valósítható meg. Pedig ez a rendőrködéssel megbecsült szakmává válásának is elengedhetetlen előfeltétele lenne.

A francia forradalom híres deklarációjának XII. cikkelye szerint: „az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását tesz szükségessé, e karhatalomnak az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak a különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.”⁸⁴

A legitim erőszak korlátozása célszerűségi okokkal is indokolható. Történelmi tapasztalat, hogy azok a társadalmak, amelyek a rend fenntartását minden más érték elé helyezték, nem tudtak nagyobb biztonságot szolgáltatni, csupán az történt, hogy a bűnözést is államosították, és így az állam maga lett a legszörnyűbb bűnök elkövetője. A szabadságesszmét megvalósító politikai rendszerek viszont széles körben voltak képesek összefogni a civil társadalommal a bűnözés elleni küzdelemben. Az alkotmányos jogállam polgárai a rend és a biztonság olyan magas szintjét tudták létrehozni, amiről a tekintélyelvű, diktatórikus államberendezkedés alattvalói soha nem is álmodhattak.

Hajlamosak vagyunk a rendészeti hatalom egyedüli forrásának a jogi felhatalmazást megjelölni. Tesszük ezt azért, mert a rendészet modern fogalmából indulunk ki, amelynek alig több mint 300 éves a történelme. Ha a kontinentális európai rendészetet tekintjük mintának, akkor még pontosabban azonosítjuk annak forrását, és azt mondjuk, hogy a rendészet a felhatalmazást a közjogból kapja és ennyiben a rendőrség léte a szuverén nemzetállam egyik attribútuma. Minden rendőr viseli egyenruháján az állami szimbólumokat (ezeket ebben a formában csak ő hordozhatja), és a kiképzése során is azt tudatosítják vele, hogy az utcasarkon is a kormányzás jogát gyakorló politikai hatalmat képviseli. Ez az összefüggés nem is szorul további magyarázatra ott, ahol centralizált államrendőrségi (nemzeti) modell működik. Akkor sem jövünk zavarba, ha önkormányzati rendőrségi szisztémában kell kimutatni a felhatalmazásnak az impériumból származó eredetét. Ebben az esetben arról van szó, hogy a municípium számára az államhatalom közigazgatási hatósági feladatot delegált, a helyi rendészeti igazgatás jogát, és ehhez az autonómia megkapta a szükséges hatósági kényszer alkalmazásának a jogosítványait. Ez lehet nagyon széles, mint pl. Belgiumban vagy Hollandiában, és lehet nagyon szűk, mint például a francia helyhatósági rendőrségek (la police proximité) esetében. Természetesen arra is van példa, hogy a rendészeti hatalmat nem delegálják önkormányzati szintekre, ez a centralizált rendszer érvényes Magyarországon.

Van azonban a rendészeti hatalomnak egy másik eredete is, ez pedig nem más, mint a közösségnek a közbiztonság iránti szükséglete. A modern közigazgatás felfogható úgy is, mint a társadalom mindazon közös igényeinek kielégítése a közhatalom által, amelyeket az egyes ember, de még a közösségek sem képesek a maguk számára biztosítani, hatalmi eszközök hiányában. A feudális abszolutizmus volt a központi hatalom gya-

84 SÁRI János: *Alapjogok, Alkotmányjog II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 17.

korlásának első olyan formája, amelyben a hatalom már nemcsak uralmat jelentett az alattvalók felett, hanem kötelezettséget is, amelyet hivatal létrehozásával lehetséges teljesíteni. Megszületett a rendőrhivatal. Ez a francia modell, a felülről építkező rendészet archetípusa. A kontinentális megoldás jellemzője, hogy a közösségi szükséglet kielégítését közjogi felhatalmazással rendelkező igazgatási intézményre bízták. A rendőrség volt az első közszolgálat, amely a felhatalmazásait közvetlenül az állami szuverenitásból vezethette le. (Jelenleg pedig az utolsó olyan közhivatal, amely még Európa nyugati felében is őrzi a nemzetállami szuverenitást, amelyet az Unió intézményei már az integráció korábbi szakaszaiban korlátoztak.)

Az angolszász rendszer, ettől eltérően, alulról építkezett, amikor a közösségek önvédelmi jogosultságaiból hozta létre rendőrségét. Abban mindig közvetlenül megmaradt ez a közösségtől származtatott jogosítvány. Így azután az angol (és az amerikai) rendőrhatalmat az egyénektől kapott jogosultságok legitimálják. A legitimáció tehát hibátlan egy olyan jogrendszerben is, amelyik a közjog-magánjog dichotómiát nem követi. A rendőr nem több és nem kevesebb, mint fegyveres polgár. (Sőt még az sem biztos, hogy a rendőr feltétlenül fel legyen fegyverezve. Az, hogy az angol rendőrségi szolgálat bizonyos területein nem viselnek fegyvert, szimbolikus jelentőségű, mert a rendőrhatalom közösségi eredete automatikusan nem jelenti a fegyver birtoklásának jogosultságát.)

A rendészeti hatalom harmadik forrása a szakmai hozzáértés, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok. A rendőrségi szakembert két dolog különbözteti meg a laikustól, a veszélyek felismerésének képessége és az elhárításhoz szükséges legitim erőszak technológiájának a birtoklása. Nem minden veszély alkalmas arra, hogy rendőri eszközökkel kezelhető legyen. Minthogy a legitim erőszak egyedül az emberi magatartások alakítására képes, ezért a rendőr kompetenciájába kizárólag az emberi magatartások tartozhatnak. Elképzelhető olyan veszély, amelynek nem jogellenes emberi magatartás a forrása, de az ellene való védekezés kivételesen erős, egységes és egyetlen központból irányított cselekvést követel (lásd árvízveszély). Mindaddig, amíg az ilyen veszély elleni védekezést kooperáció jellemzi, a hatósági közreműködés nem erőszak alkalmazásában valósul meg. Ha valaki a vész helyzetben kötelező kooperációt mégis megsérti, akkor helye van a legitim erőszaknak, amely azonban jogi természetét illetően nem különbözik a hatósági erőszak bevetésének más, megszokott formáitól.

Weber hívja fel a figyelmet arra, hogy az erőszakot „a politikai hatalom más esetben is kilátásba helyezheti – például ha egy folyó vízszintje egy meghatározott mérőállás fölé emelkedik –, hogy empirikusan érvényes jogi tételek folyamányaként az erőszak sajátos eszközét alkalmazza személyekkel és dolgokkal szemben.”⁸⁵

Viszont nem válthat ki hatósági fellépést a jogszerű cselekmény, így a rendészeti ügyet keletkeztető veszélyforrásnak mindig jogellenesnek kell lennie. Vannak, akik ezt a tételt két okból is erősen megkérdőjelezzik. Rendszeresen előfordul, hogy jogszerű cselekedeteink is hatósági korlátozásba ütköznek, ha a hatóság veszélyt sejt (közúti ellenőrzés, igazoltatás stb.). Továbbá gyakori az is, hogy a csakugyan jogellenes fellépésekkel

85 WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I–II*, KJK, Budapest, 1992, 11.

szemben alkalmazott kényszer a jogkövetőt is korlátozza, őt is sújtja az erőszak, anélkül hogy az ilyen következményekkel járó hatósági fellépés jogszerűtlenné válna.

A rendészeti hatalom jogi, közösségi és szakmai forrásainak elválasztása nem csupán elméleti megfontolásokból értelmes dolog. Fontos, hogy ezek harmonikusan kapcsolódjanak egymáshoz. A jogi felhatalmazás normába öntéséhez fel kell tárnunk a társadalmi szükségletet, a jog feladata a közösségre veszélyt jelentő magatartások jogellenessé nyilvánítása, mert ez teremti meg a rendészeti beavatkozás materiális alapját. Jogalkotási kompetencia a rendészeti szervezet létesítése és hatáskörének meghatározása, továbbá azoknak a kritériumoknak a megállapítása, amelyek biztosítják a rendészet személyzetének szakmai felkészültségét.

A jogalkotás felfogható a hatalom és a társadalom egy sajátos tranzakciójának is. A tranzakció analízis egyik felismerése, hogy a különböző élethelyzeteket az abban szereplők attól függően oldják meg jól vagy rosszul, hogy miként vélekednek magukról és partnerükről.⁸⁶

A tekintélyelvű, etatizáló hatalom lebecsüli a társadalom önvédelmi képességeit és felnagyítja az onnan fenyegető veszélyeket. Ezért állandóan növeli a rendészet direkt irányításának a jogát, és törekszik lebontani a garanciákat. Ennek a politikának egyik kockázata, hogy túlvállalásra készíti a rendészetet. A felhatalmazások beleütközhetnek a szakmai lehetőségekbe. A rosszul működő rendészet pedig nem tudja a biztonságunkat azt a fokát szolgáltatni, amelyet a politikai hatalom a polgároknak szabadságuk fejében megígért. „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben” Ilyenkor következik be az, amit *Sajó András* a „túlrendezéssel okozott rendzavarásnak nevez.”⁸⁷

Miért vállalják a kormányzatok mégis nagyon gyakran ezt az utat? Egyrészt, mert valóban lehet az a meggyőződésük, hogy saját társadalmuktól kell tartani a legjobban. Hiszik, hogy a kényszernek van visszatartó ereje, és bevezethető a jogsértőkkel szembeni diktatúra úgy, hogy a jogkövetők demokráciája eközben nem csorbul. Másrészt, mert felismerik, hogy a rendészeti hatalom koncentrációja alkalmas lehet a tartós politikai hegemonia megszerzésére, végül, mert reménykednek abban, hogy a közbiztonsági teljesítmények manipulálhatóak olyan mértékben, hogy a rendészet alacsony hatékonysága a többség előtt elrejtendő, sőt a rossz teljesítmény diadalnak állítható be. Az autoriter hatalom kommunikációja azt is eléri, hogy a társadalomnak is kezd nagyon rossz véleménye lenni saját magáról és szinte igényli a központi felhatalmazások szélesítését. Erre szolgál a félelemkeltés, amihez a nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés démona bőségesen szállít érveket. Az ilyen kriminálpolitika nem kap szakmai bírálatot sem, mert a rendőrség, amelyik erre felkészült lehetne, érdekelt a költségvetési támogatások

86 MÜNNICH Iván: A menedzserszemüveg, *Játszmák nélkül, Tranzakcióanalízis a gyakorlatban*, Helikon Kiadó, Budapest, 1999, 337.

87 SAJÓ András: *Látzat és valóság a jogban*, KJK, Budapest, 1986, 259.

növelésében és a létszámemelésben, ami rendszerint a túlvállaló rendészeti hatalomépítés megszokott forgatókönyve. Ha azonban egy hivatás rövid távú előnyökért feladja a szaktudás hierarchiát ellenőrizni képes erejét, akkor nem túl hosszú idő alatt szakmai tekintélyét is elveszti és a politika szánalmas szolgája lesz. A veszély különösen nagy a diktatúrákból a demokrácia felé vezető úton, mert az ilyen átmeneti társadalmak rendőrségei az új politikai elit szemében nem rendelkeznek szakmai tekintéllyel, hiszen azt korábban az önkény vette el, az arra egyébként érdemes testületektől.

Az előbbieken levezetett sajátos tranzakcióanalízis egy másik lehetséges veszélyre is felhívja a figyelmet. A politika elkövetheti azt a hibát, hogy lebecsüli a rendészet lehetőségeit, és túlságosan sokat bíz a társadalomra. Ebben az esetben a rendészeti jog újabb és újabb korlátokat állít fel, miközben nem adja meg a védelemhez szükséges felhatalmazásokat. Az önvédelmi képességek növelése és a biztonsági ipar elterjedése további társadalmi igazságtalanságok okozója lehet, amennyiben kiderül, hogy a biztonság csak azoknak jár, akik meg tudják fizetni annak az árát. A biztonsági ipar szakértelemmel elmaradhat a hivatásos rendészet mögött, ami erősen ronthatja a megtermelt közbiztonság minőségét. A rendészet elveszíti szakmai tekintélyét, az állandó kritikák kereszttüzében végül cselekvőképtelenné válhat. A társadalom különösen azokkal a bűnözési formákkal szemben marad kiszolgáltatott, amelyek leküzdésében a rendészeti professzionalizmusra és a legitim erőszak monopólium körébe tartozó kényszerek bevetésére nagy szükség lenne (szervezett bűnözés, terrorizmus). Az a kormányzat, amelyik nem tudja maga mögött a rendészeti igazgatást, nem képes teljesíteni a közbiztonság védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettségeit, destabilizálódik, és végső soron a társadalom egészének fejlődését kockáztatja.

Az előbbieken a rendészeti politika kétféle típushibáját írtuk le. De hogyan lehetséges a helyes utat megtalálni? Lehetséges, de ehhez legalább három feltételnek kell teljesülni:

Az elsőt nevezzük egyszerűen alázatnak. A politikai hatalomnak el kell hinnie, hogy a rendőrködés tiszteletre méltó mesterség és bármit határozzon felőle, a szakma szabályait figyelembe kell venni, a politikai döntéseket és azok jogként történő megjelenítését szakmai kontrollnak szükséges alávetni. El tudnánk-e képzelni jól működő egészségügyi rendszert, ha annak kialakítói nem fogadnák el az egészségügy szakembereinek tanácsait, ha az orvoslást nem tekintenék szakmának? Lehetne-e értelmes oktatáspolitikát kialakítani a pedagógia felismeréseinek negligálásával, úgy, hogy a pedagógust nem tisztelnék egy speciális szaktudás birtokosaként? Működőképes lehet-e az a kriminálpolitika, amelyik nem törődik a szakma véleményével és a jogtudomány eredményeivel? (Azt még nem tudjuk, hogy működőképes-e, de hogy van ilyen kriminálpolitika, az sajnos igazolható.)

Másodszor alázatra a rendőröknek is szükségük van. Nekik is tudatosítaniuk kellene, hogy e pályára lépve szakmát választottak, amelynek világos követelményei vannak. Ezek nem tisztán testületi célok és egyéni törekvések, hanem a politikai hatalomnak a közbiztonság fenntartásában vállalt alkotmányos kötelezettségei által meghatározottak, amit a politika demokratikus államberendezkedés esetén a jog közvetítésével tehet rendészeti feladattá. Erről az összefüggésről mondta a kiváló angol rendőrségkutató, *Robert*

Reiner: „az a rendőrség, amelyik elutasítja a jogi korlátokat, azt kockáztatja, hogy a mindenkori politikai hatalom tévedéseinek bűnbakjává válhat.” Az a politika viszont, amelyik rendőrségét hitbizománynak tekinti, és úgy gondolja, hogy pillanatnyi érdekeitől vezérelve szolgálként használhatja, akár jogsértésekre is, magának az alkotmányos jogállamnak a létét kockáztatja. Minél inkább professzionalizálódik a rendőrködés, annál kevésbé lesz szolgálai szerepre kárhozható.

A harmadik feltétel, az alkotmányos jogállam működési elveinek maradéktalan betartása. Csak az önkorlátozó hatalom lehet aláztos, csak a jog uralma biztosítja a rendészet számára, hogy hatósági tevékenységét a politikai hatalom kizárólag a jog közvetítésével irányítja, egyedül a hatalmi ágak megosztásának elve teszi lehetővé a rendészeti hatalom és a büntető hatalom világos elválasztását, végül az emberi jogok érvényre juttatása követeli meg azt, hogy a hatósági erőszak az eredményesség mellett, legyen törvényes is.

2.4 A büntető hatalom

A büntetőjogi tilalom abban a reményben fogalmazódik meg, hogy ez által elmarad a jogsértés, így azután szankcióra sem lesz szükség. A szankció maga nem kényszer, hanem a normasértés következménye.

A kényszer és a szankció közötti különbség érzékeltetésére a kényszer meghatározását érdemes egybe vetni a büntetőjogi szankció fogalmával. Angyal Pál meghatározása szerint: „Büntetés az a törvény által büntetendő cselekmény elkövetőjére, a cselekmény elkövetése előtt megállapított joghátrány, amely a bírói hatalommal törvényesen felruházott hatóság törvényesen eljárva kimond.”⁸⁸

A szankció végrehajtásához azonban már igénybe vehető kényszer. Földvári József definíciója szerint: „A büntetés olyan hátrány, amelyet az állam arra feljogosított szervei a bűncselekmény elkövetőjével szemben a társadalom védelme, az újabb bűnelkövetések megelőzése végett a törvényben meghatározott módon szabnak ki és kényszerrel is végrehajtanak...”⁸⁹

A hatósági kényszer veszélyelhárítás, ezzel szemben a szankció éppen annak konstatálása, hogy a veszély minden tilalom ellenére mégis létrejött. Maga a szankció nem alkalmas veszélyek elhárítására, a bekövetkezett sérelmek orvoslására. *Szabó András* szavaival: „Szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása, amikor más jogági szankciók már nem segítenek... A büntetés célja önmagában van: a jogépség deklarálásában, a célra nem tekintő megtorlásban...” (*Szabó András* alkotmánybíró párhuzamos véleménye a 23/1990 (X. 31.) AB *határozathoz*) Ebben a felfogásban az is benne foglaltatik, hogy a büntetés napjainkra is megmaradt „szenvédélyes reakciónak”,

88 GYÖRGYI Kálmán: *Büntetések és intézkedések*, KJK, Budapest, 1984

89 BÉKÉS Imre – FÖLDVÁRI József – GÁSPÁR Gyula – TOKAJI Géza: *Magyar büntetőjog*. Általános rész, BM Könyvkiadó, Budapest, 1980, 332.

ez a jellege a posztmodern korban sem változott.⁹⁰ Ami változott, az a megtorlás humanizálódása.

A hatósági kényszer a jelenben ható vagy a jövőre szóló fenyegetés, szemben a szankcióval, amely mindig válasz a múltban lejátszódott jogsértésre. A hatósági kényszer alkalmazásához rendészeti hatalomra van szükség, a szankció alkalmazása büntető hatalmat feltételez.

A büntető hatalom gyakorlása alkotmányos rendszerekben a büntető igazságszolgáltatás monopóliuma. Az igazságszolgáltatás a bíróság feladata. Ugyanakkor a bíróság a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott más feladatokat is ellát. Ezeknek egy részét a vádirat benyújtása előtt a nyomozási bíró teljesíti. [1998. évi XIX. törvény – továbbiakban Be. – 12. § (4) bekezdés] A jogsértéseknek egy meghatározott köre nem büntető, hanem közigazgatási szankcióval fenyegetett. Ilyen esetben a kilátásba helyezett joghátrány nem büntető, hanem közigazgatási szankció, ezért érvényesítése is közigazgatási hatósági eljárásnak minősül. A hatályos szabálysértési jog az elzárással sújtható szabálysértések elbírálását bírósági hatáskörbe utalja, ez azonban a szabálysértési eljárás közigazgatási jellegén nem változtat. Ennek megfelelően azzal szemben, akinek a felelősségét a bíróság szabálysértési eljárásban hozott határozattal állapította meg, azonos tényállás mellett büntetőeljárás – a szabálysértésekről szóló törvényben meghatározott perújítása eljárás lefolytatása előtt – nem indítható. [Be. 6. § (5) bekezdés] A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata sem tekinthető a büntetőhatalom megjelenésének, hanem a közigazgatás bírósági kontrolljának. A jelenleg hatályos szabálysértési törvény a szabálysértési hatóság marasztaló határozata ellen emelt kifogást a helyi bíróság hatáskörébe utalja, az elzárással sújtható szabálysértések elbírálása pedig kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozik (Lásd a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. tv. 9. §-át). A szabálysértési jog korábbi szabályozásával összefüggésben figyelmeztetett Szabó András arra, hogy a bírói igazságszolgáltatás kizárólagosságának elve és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata nem keverhető össze. „Igazgatási hatóság büntetékiszabási joga nem sértheti és csorbíthatja a bírói igazságszolgáltatás elvét és az igazgatási hatóság eljárása nem zárhatja ki az elkövető jogát arra, hogy bíróság hozzon ügyében ítéletet.”⁹¹

Előfordulhat azonban olyan eset, amikor közigazgatási hatóság igazságszolgáltatási funkciót lát el. A szabálysértési eljárások tekintetében egy ilyen kompetenciáról már említést tettünk, de a hierarchián kívüli felügyelet bíróságolási jogosultsága, valamint a hatósági előírások szankciókkal történő kikényszerítése ugyancsak hordoznak igazságszolgáltatás jellegű elemeket. Példákat hozhatnánk a gazdasági és a pénzügyi jog területről is. Az ilyen megoldások csak meghatározott feltételek betartása mellett kerülnek összhangba a jogállamiság elveivel. A strasbourgi bíróság több olyan ügyben is állást

90 DURKHEIM, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról...*, i.m., 99.

91 SZABÓ András: *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás, Kriminológiai Közlemények, különkiadás*, 1998, 17.

foglalt ezekről a feltételekről, amikor a panaszos és az országa közötti jogvita tárgya szerint közigazgatási szerv igazságszolgáltatási funkciót teljesített.

Ezek szerint közigazgatási szerv akkor léphet a bíróság szerepébe:

- * ha a hatóság eljáró tagja az adott ügyben nem utasítható, tehát független döntést hozhat,
- * a döntés az előterjesztett bizonyítékok mérlegelésére alapított,
- * a bizonyítékok előterjesztésére kontradiktórius eljárásban, az ügyfelek közötti jogvita formájába kerül sor akként, hogy érvényesül az „fegyveregyenlőség” elve,
- * az eljáró köztisztviselő igazságszolgáltatási hatáskörében nincs hierarchikus alárendeltségben, reá nem a köztisztviselő jogállása érvényes, megbízatásából nem hívható vissza, döntéséért fegyelmi felelősségre nem vonható.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság azokban a jogesetekben, amelyekben az előbbieken összefoglalt kritériumokat kifejtette, arra is rámutatott, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosításánál a „látszatnak” is jelentősége van. Nem gyakorolhat igazságszolgáltatási funkciót az olyan közigazgatási hatóság, amely működése során ezt a látszatot képtelen fenntartani. (Belilos kontra Svájc és a Sramek kontra Ausztria ügyek)⁹²

A büntető hatalomnak lehetséges egy szélesebb meghatározása, amely szerint „...az állam büntető hatalma az országgyűlés, a kormány, az ügyészi szervezet és a bírói szervezet között oszlik meg.” Ehhez képest a büntető igazságszolgáltatás rendszere is több alrendszerre bontható, nevezetesen: „...a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos pártfogók, a javítóintézetek.”⁹³

Nem vitatva egy ilyen megközelítés lehetőségét, magunk a büntető igazságszolgáltatás szűkebb meghatározását alkalmazzuk, főként azért, mert szeretnénk világossá tenni a kizárólag bíróságok útján gyakorolt büntető igazságszolgáltatás és a rendészeti igazgatás között meglévő nem jelentéktelen különbségeket. Ugyanakkor vizsgálódásaink rendjén kíváncsiak vagyunk arra, hogy a bírói ítélkezési funkció milyen viszonyban van a szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás más elemeivel. A következő kifejtés arról győz meg bennünket, hogy ezek az alrendszerek (törvényhozás, kormány, rendészeti szervek, büntetés-végrehajtási szervezet stb.) egyenesen a bírói hatalom határait jelölik ki.

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélkezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélkezésre vonatkozik, a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélkezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell len-

92 BERGER, Vincenz: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999, 188.

93 PALÁNKAI Tiborné: *A magyar büntető igazságszolgáltatás rendszere*, In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): i. m. 312–332. o.

nie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól mentes független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.” [19/1999. (V. 25.) AB határozat]

A szűkebb értelemben felfogott, a bírói hatalommal azonos büntető hatalomnak, a rendészeti hatalomhoz hasonlóan, három forrása van:

- ✱ először forrása a közjog, amelyben az alkotmány jelöli ki helyét a hatalmi ágak sorában és biztosítja számára a végrehajtó hatalomtól való függetlenségét, a büntető anyagi és eljárási jog határozza meg a büntető igény keletkezésének materiális feltételeit és érvényesítésének formáját, a bírósági szervezeti törvények pedig az intézmény felépítését és a bírói hivatal megszerzésének rendjét,
- ✱ másodsor forrása a bíró szaktudása, mindaz a jogi ismeret, életpaszttal, jártasság és erkölcsiség, amely az igazság megállapításához, a jog érvényesítéséhez, a belső meggyőződésre alapuló döntés megszületéséhez szükséges,
- ✱ harmadsor forrása a társadalom jogépség iránti igénye, amely igény a büntető jogalkotáson keresztül fogalmazódik meg, de hat közvetlenül is, az igazságszolgáltatásba vetett bizalomként, a büntető ügyek elbírásában történő laikus részvétel által és végül azzal, hogy az ítékezés a nyilvánosság előtt történik, a bíróság a társadalomnak indokolási kötelezettséggel tartozik.

Az előző fejezetben kimutattuk a jog negatív kontroll szerepét, amelyet két úton képes hatékonyan gyakorolni, önmagában a tilalmak jogi normába öntésével és az eseteknek egy lényegesen szűkebb körében pedig azzal, hogy a tilalom megszegőit szankcióval sújtja. A jog ezen utóbbi funkciójának úgy képes eleget tenni, hogy létrehozza és legitimálja a büntető hatalmat.

Ami a bíró szaktudását illeti, arra a jogtudomány igen kevés figyelmet fordít, mint-hogy a normatív szemlélet ezt a kérdést jogon kívüli problémának tekinti. Ebben lehet igazság, de az is tény, hogy amennyiben továbbra is feltáratlan terület marad, az egyenesen a szakma fejlődését gátolhatja, de ami még nagyobb baj, megakadályozza a szükséges eljárási reformok sikerét. (Meggyőződésünk szerint a rendszerváltás nyomán útjára indított büntetőeljárás reform kudarcának egyik döntő oka az érintett jogász hivatások ellenállása volt.) A szaktudás mint a büntető hatalom forrása, döntő jelentőségű a bírói függetlenség szempontjából is. Az ítélezési gyakorlatban mutatkozó egyenetlenségek rendszerint nem a függetlenség elleni intervenciókra, hanem a szakmai felkészültség adott szintjére vezethetőek vissza.⁹⁴

94 Bócz Endre: *Az igazságszolgáltatás függetlenségéről, Fundamentum*, 2002/1., 70–72.

A büntető hatalom társadalmi támogatottsága annál nagyobb, minél inkább képes az igazságszolgáltatás megfelelni a közösségek jogtiszteletből fakadó követelményeinek. Ez a tisztelet az erkölcs közvetítésével alakul ki, így amit a jogász jogépségnek mond, azt a laikus az erkölcs győzelmének érzékeli. Tehát nemcsak a büntető normának kell az erkölcs aranyfedezete, de az igazságszolgáltatás tekintélye sem nélkülözheti azt. A következő erény az ítélet pártatlansága, amely igazságának egyetlen kitapintható biztosítója. Ha az igazságszolgáltatás elveszti függetlenségét, mindenét elveszti. Szerencsés esetben ezek a feltételek hibátlanul állnak a bíraskodás rendelkezésére, de még akkor is számolni kell egy csakugyan leküzdhetetlen nehézséggel. Arról van szó, hogy a közvélemény régtől fogva olyasmit is számon kér az igazságszolgáltatástól, amelyre az nem képes. Ez pedig a közbiztonság védelme, a megrendült biztonság helyreállítása, amelyre az ítélkezési funkció nem alkalmas, nem is arra jött létre.

A büntető igazságszolgáltatásnak ezen korlátozott lehetőségeit felismerve kezdődtek kísérletek egy ún. „resztoratív” igazságszolgáltatási modell kialakítására, amelynek éppen az a lényege, hogy olyan szükségleteket elégítsen ki, amelyre a hagyományos igazságszolgáltatás nem képes, olyan módszerekkel, amelyekkel a büntető hatalom nem rendelkezhet. Az új iskola képviselői nagyon jól látják azt a veszélyt is, miszerint a represszív kriminálpolitika hívei könnyedén átvehetik a „helyreállító” mozgalom érveit, amikor a növekvő szigorok a közbiztonságra gyakorolt jótékony hatásait a bűnügyi statisztika interpretációjával kívánják igazolni. Arra hivatkoznak, hogy a szigorodó ítélkezés képes jobb közbiztonságot előállítani.⁹⁵

Annak érdekében, hogy a probléma megoldásához közelebb kerüljünk, érdemes számba venni azokat a tényezőket, amelyek a bírói útnak ezt a vélelmezett mindenhatóságát cáfolják.

A büntető hatalom monopóliuma nem korlátlan. Annak határait a következők jelölik ki:

Az első korlát maga a közjog, amelyik meghatározza, hogy mely jogsértések tartoznak a büntető bírói útra, milyen szankciók alkalmazhatóak, és mi legyen a büntető igazságszolgáltatás formája. A közjognak lehetősége van arra, hogy ügyeket elvonjon a bírói útról, például azzal, hogy a jogsértések egy meghatározott csoportját közigazgatás-ellenesnek nyilvánítsa és közigazgatási szankcióval fenyegetse, ez utóbbiak elbírálását pedig közigazgatási hatóság hatáskörébe utalja.

Másodszor a bírói függetlenség nem jelent „felelőtlenséget”. Az Európa Tanács által 1998. július 8–10. között megszervezett többoldalú találkozóon elfogadott I. Európai Charta a bírák jogállásáról kiemeli, hogy a bíró köteles az ügyekben a törvények helyes alkalmazásán túl „rendelkezésre állásáról” is tanúbizonyságot tenni, vagyis az ügyek elbírálásához szükséges időn belül döntést hozni, amelyet széleskörűen és alaposan, világosan meg kell indokolnia, köteles a szakmai hozzáértés magas színvonalon tartására, ön maga képzésére. A dokumentum leszögezi, hogy a bírák a bírói függetlenség elvének

95 FEHÉR Lenke: *Az áldozatok jogai és az áldozat-segítő szervezetek*, In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, 42. OKRI, Budapest, 1999, 143.

megőrzése mellett, a jogaik és kötelezettségeik tiszteletben tartását biztosító ellenőrzési rendszernek vethetők alá. Ebből következik, hogy a bírák igazgatási kérdésekben (pl. tárgyalási kötelezettség teljesítése, befejezések számának alakulása, adminisztratív intézkedések megtétele) beszámoltathatók, s vétkességük fegyelmi felelősséget is megalapozhat. (Lásd: *Az Alkotmánybíróság 54/2001. sz. határozata*)

Harmadszor korlát a büntető politika, amely meghatározza, hogy a végrehajtó hatalom mely büntető és bírósági szervezeti törvények megalkotására tesz javaslatot és azokat a parlament milyen tartalommal fogadja el.

Negyedszer az eljárási feladatok megosztásának elve külön választja a vád, a védelem és az ítélkezési funkciót, az igazságszolgáltatás fellépését törvényes vádhoz köti, és kötelezi a bíróságot a védelem jogainak biztosítására.

Ötödször a törvény a felderítés és a nyomozás feladatait előkészítő eljárásra bízta, és eldönti azt, hogy ezek milyen terjedelmű feladatokat kapjanak a bizonyításban, miközben az igazságszolgáltatásnak csak korlátozott lehetőségei vannak az előkészítő eljárás ellenőrzésében.

Hatodszor a büntető hatalom korlátját jelentik az igazság megismerésének az útjában tornyosuló akadályok, amelyek a bíróságot arra szoríthatják, hogy ne állapítsa meg a bűnösséget, és ne szabjon ki büntető szankciót.

Hetedszer a büntető hatalom működését megakadályozhatja az is, ha büntető igény azért nem érvényesíthető, mert az elkövetett bűncselekmény nem jutott a hatóság tudomására, illetve a bizonyítás az előkészületi szakaszban nem járt azzal az eredménnyel, ami a törvényes vádat megalapozhatta volna.

Továbbá a büntető igazságszolgáltatás számára kötelezőek azoknak a nemzetközi szerződéseknek betartása, amelyek a büntető felelősség megállapításának rendjére vonatkozó előírásokat tartalmaznak. (*Farkas Ákos* az Európai Unió luxemburgi bíróságának ítélkezési gyakorlatából több olyan határozatot elemez, amelyekben a bíróság a nemzeti büntető igazságszolgáltatás egyes döntéseit az uniós joggal ellentétesnek minősítette.)⁹⁶

A csatlakozó államok büntető bíróságai számára iránymutatóak az Európai Emberi Jogi Bíróság határozatai.

Feltételezzük azt is, hogy a büntető-jogtudományok is képesek alakítóan hatni az ítélkezési gyakorlatra.

Közvetett korlátot jelent az ítélkezés alapjául szolgáló joganyag alkotmányossági kontrollja, ami ugyanakkor a bíróságok számára lehetőség is, hogy kételyük esetén az alapul fekvő norma alkotmányossági vizsgálatát kérjék. Az elmúlt időszakban az is felmerült, hogy a rendes bíróságok egyedi döntéseit alkotmányossági kontrollnak nem lehet alávetni, miként vita keletkezett annak felvetéséből, hogy a jogegységi döntések alkotmányos kontroll alá vonhatóak-e.⁹⁷ Időközben mindkét kérdés eldőlt. Ami az

96 FARKAS ÁKOS: *Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére*, Miskolci Jogi Szemle, különszám, 2011, 11–22.

97 BÁRD KÁROLY: *Bírói függetlenség az Európai Unió társult országában*, Fundamentum, 2002/1. szám

egyedi ügyeket illeti, az Alkotmánybíróságról szóló törvény annak alkotmányos felülvizsgálatát az alkotmányjogi panasz keretében teszi lehetővé. (Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–30. §.) A korábbi Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatainak alkotmányos kontrollja több esetben megtörtént. {Lásd a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat}

A büntető hatalom monopóliumának az előbbieken felsorolt határai jó esetben nem gyengítik, ellenkezőleg, erősítik az igazságszolgáltatást, mert ezek a biztosítékaik az igazság megállapításának és a büntető jogszabályok érvényre juttatásának, a büntető igazságszolgáltatás törvényességének.⁹⁸

Nem kétséges, hogy a közjogi források, különösen pedig a büntető törvények döntő és meghatározó hatást gyakorolnak az igazságszolgáltatásra, annak legkeményebb korlátját, egyben pedig a legbiztosabb alapját jelentik. Itt kell említést tenni a második világháború után Európában mindenhol meggyökeresedett alkotmánybíráskodásról, amely a büntető normák alkotmányos kontrollját is elvégzi. (Ebből a szempontból a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata különösen tanulságos, mert annak 1990-től kezdődő működésében két szakasz figyelhető meg. Az első években több határozat is bátran „beleírt” a büntető törvényekbe, továbbá olyan elvi tételeket munkált ki, amelyek az alkotmányos büntetőjog megalapozását eredményezték. A második szakaszban viszont a büntető normák alkotmányos kontrolljában nagyfokú óvatosság figyelhető meg.)

A büntető politika kialakításában a kormány szerepe a meghatározó, ami részben magyarázható a közbiztonság védelmezésében viselt alkotmányos felelősségével, részben pedig azzal, hogy rendkívül hatékony eszközök állnak a rendelkezésére. Nem csupán a törvénykezdeményezésre gondolunk, hanem a felderítő és bűnüldöző apparátus közvetlen irányításában birtokolt jogszabályokra is. A dologban nincs semmi meglepő, a jelenséget már *Durkheim* is észrevette. „Biztos, hogy mihelyt egy kormányhatalom létrejött, önmagától is elég ereje van ahhoz, hogy egyes magatartási szabályokhoz spontán módon büntető szankciót rendeljen. Saját maga is meg tud határozni bizonyos bűnöket, mások bűnértékét pedig súlyosbítani tudja.”⁹⁹

Tudjuk, hogy ez így van, mert a kormányzat számára rendszerint az sem okoz nehézséget, hogy akarátát a törvényhozásban keresztül vigye. A büntető politikában játszott kormányzati primátusnak előnyei is vannak. A jogalkotás gyorsan tud reagálni valóságos társadalmi szükségletekre, a normák végrehajtására a végrehajtó hatalom képes mozgósítani a hatóságokat, koncentrálhatja a rendelkezésére álló erőket, nagyfokú társadalmi támogatottságot érhet el, büntető politikáját a legszélesebb konszenzusra alapíthatja. Ugyanezekben a jellemzőkben mutatkoznak meg a kormányzati túlsúly veszélyei is. A jogalkotás gyorsasága sértheti a jogbiztonságot, fellazíthatja a jogági koherenciát, csökkentheti a büntető normák társadalmi elfogadottságát, megismerési és alkalmazási nehézségeket támaszthat. A jogalkotás által hivatkozott társadalmi szükség-

98 HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

99 DURKHEIM, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról*, i. m. 97.

let mögött hatalmi törekvések húzódnak meg, a közvélemény egyetértése elérhető a bűnözési félelem manipulálásával, a büntető politika a legszélesebb konszenzus helyett áldozatul eshet a legélesebb politikai küzdelmeknek.

Hosszabb távon azonban a büntető politika korrigálható. Az első tényező a közbiztonságért vállalt kormányzati felelősség megosztása a helyi autonómiákkal és a közbiztonsági rendszer más szereplőivel. Erre minden demokratikus kormányzat rákényszerül, mert a hatalmi koncentráció ellenében ígért nagyobb biztonságot nem képes szolgáltatni, ezt pedig a demokratikus intézmények számon kérik. A második tényező a bűnmegelőzés szükséglete, amely a végrehajtó hatalmat kooperációra és az ún. pozitív kontrollok működtetéséért nagyobb felelősségvállalásra készíti. (Az kevés, ha a rendőrség jó kommunikációval sikerágazattá válik, de közben válságba kerül az egészségügy, az oktatás, a szociális ellátó rendszerek pedig éltelenül működnek.) A harmadik tényező a regionális kriminálpolitika hatása, ami az előbbi lépések megtételére ösztönöz. (Az Európa Tanács R(96) 8. számú ajánlása, amelynek címe: A kriminálpolitika és a büntetőjog az átalakuló Európában.) Végül merjük remélni, hogy a büntetőjogász szakma és a tudományos kutatások is kaphatnak kiegyensúlyozó szerepet.

Az előkészítő eljárásnak és a büntetőjogi megismerési folyamat nehézségeinek a büntető hatalomra gyakorolt hatásait ehelyütt azért nem elemezzük, mert a jelzett problémákat egy szélesebb kontextusba, a felderítés és a nyomozás elemzése során kívánjuk kifejteni. Összefoglalásként érdemes áttekinteni a rendészeti hatalom és a büntető hatalom közötti különbségeket:

A rendészeti hatalom jellemzői	A büntető hatalom jellemzői
kockázatelemzés és veszélyelhárítás, a közrend helyreállítása	felelősségre vonás, szankció alkalmazása, a jogépség helyreállítása
spontán, autonóm, amorf	formakényszer
eredményesség	igazságosság
intézkedési kényszer	döntési szabadság
utasításra cselekvés	belső meggyőződés
gyorsaság	megalapozottság
a közbiztonság szintetikus értékelése	individualizáció
kooperáció a környezettel	szeparáció
a veszéllyel egy időben	mindig utólagos
fizikai beavatkozás	szimbolikus üzenet, jogi szertartás

8. táblázat

A különbségek számottevőek. Ennek ellenére a büntető eljárások működő rendszerei különböző technikákkal azt a feladatot kívánják megoldani, hogy a rendészeti hatalom legyen képes az igazságszolgáltatás előkészítésére, az igazságszolgáltatás támaszkodhasson a rendészet teljesítményére anélkül, hogy annak megállapításait kritika nélkül legyen kénytelen elfogadni.

3. A bűnözés kontrollja

A bűnözés kontrolljának a fogalma az utóbbi két évtized fejleménye. Két merőben ellenkező értelmezéssel találkozhatunk.

Az egyik irányzat a *redukált represszív bűnözési kontroll*. A „zéró toleranciaként” is emlegetett felfogás szerint a bűnözés elleni küzdelem háború, igazi élet-halál harc. Annak érdekében, hogy a jó oldal győzzön, el kell vetni a 19. század bűnről vallott liberális képleteit. Ez a háború nem vívható meg a klasszikus büntetőjogi elvek maradéktalan betartásával. A bűnelkövetőt jogfosztottá kell tenni, ő nem garanciákat érdemel, hanem büntetést, mégpedig a lehető legszigorúbbat. A bűnözővel szemben humanizmust hirdetni elhibázott taktika, hiszen őt sem kötelezi semmiféle könyörület. Egyébként is, humánusra a bűncselekmények sértettjei szorulnak, a bűnözőkkel szembeni megbocsátás az áldozatokat alázza meg.

A represszív filozófia azt vallja, hogy a társadalom pozitív kontrollmechanizmusai a népesség bizonyos részeiben teljességgel hatástalanok, vagy azért, mert a szegénység és a kirekesztettség okából őket ezek a pozitív hatások el sem érik, vagy azért, mert társadalmi helyzetüknél, származásuknál, kulturális bezártságuknál vagy egyszerűen csak szenvedélyeiknél fogva, nem is alkalmasak az értékteremtő folyamatokban való részvételre. A társadalom felosztása jókra és rosszakra a háború megvívásának nélkülözhetetlen feltétele, mert csak így alakulhat ki és definiálható egy világos ellenségkép, annak érdekében, hogy tudjuk, kik ellen kell „csatába küldeni” a bűnüldözés csapatait. Az ellenség kijelölése nem engedélyez hosszas meditációt, hiszen a harc az azonnali cselekvés terepe. A rosszokról kialakított sztereotípiák, az előítéletesség segít abban, hogy kellő gyorsasággal és határozottsággal felismerjük őket és, ha szükséges, lecsapjunk rájuk.

A jogállam intézményei felettébb alkalmasak a represszióra, csupán célszerűen kell felhasználni azokat. A jogalkotás számára feladat lehet a büntető normák szüntelen termelése, olyan törvényi tényállások megalkotása, amelyek már egy távoli veszély esetén is befejezett deliktumként értékelnek előkészületi cselekményeket. A rendészet igazodik ehhez a stratégiához, amikor a legcsekélyebb jogsértéseket is példás szigorral torolja meg, mert ezzel útját állja a súlyosabb kriminalitásnak. Nyilvánvaló azonban, hogy ennek érdekében fokozni szükséges a rendőri jelenlétet és az intézkedési gyakoriságot. A bűnüldözés számára a jogalkotás nem kíván megoldhatatlan feladatokat szabni, ezért tudatosan kerül azokat a tényállási elemeket, amelyek bizonyítása nehézséget okozhat, törekszik a bizonyítási teher megfordítására, továbbá arra is, hogy meghatározott büntető intézkedések alkalmazása az objektív felelősség alapján történjék. (Lásd vagyoneleközbzés a bünszervezetben történő elkövetés esetében.) A szankció meghatározásban pedig semmiféle korlát nincsen, hacsak a halálbüntetés tilalmát nem tekintjük ilyennek. A szükséges infrastruktúrát börtönök építésével lehetséges megteremteni.

A hatékony küzdelem érdekében el kell hárítani az útból azokat az akadályokat is, amelyeket a hatalmi ágak megosztásának az elve támaszt. Ehhez a rendészeti hatalom centralizációja és hatáskörének növelése szükséges. Itt nem csupán a nyomozási jogkörök bővítéséről, hanem korlátozó, kiszorító, a bűnözést anyagi alapjaitól megfosztó

olyan intézkedésekről is szó van, amellyel a rendőrség már ítélkezési funkciókat is gyakorolhat. Amikor pedig illedelmesen megnyílik a bírói út, akkor a büntető hatalmat arra kell alkalmassá tenni, hogy a tárgyalás a lehető leggyorsabban legyen képes a felderítés és a nyomozás megállapításainak az igazolására.

Az amerikai büntetőjogi gondolkodásból beszüremkedő bűnözés kontroll versus garanciákkal védett eljárás (crime control vs due process) az eredményességet helyezi szembe a törvényességgel, a gyorsaságot a védelem jogosítványaival „akadályversenyt” folytató és ezért megkésett igazságszolgáltatással. A felvetődött ellentmondások nem feloldhatatlanok. Kialakulóban van egy „bipoláris” eljárási rend, amelyben az előkészítő szakasz a tárgyalással azonos jelentőséget kap.

Bárd kimutatja, hogy a legalitás elve teljesíthetetlen feladatot ró a bűnüldözésre, amiből egyenesen következik, hogy az előkészítő szakaszban a diszkrecionális jogkör gyakorlását sem a jogalkotás, sem az igazságszolgáltatás nem képes kontrollálni.¹⁰⁰

Ezért gyarapodnak azok az elterelő intézmények, amelyek az ügyeket már nem is engedik büntető útra, vagy lehetővé teszik a tárgyalás nélküli lezárásukat. Ennek ellensúlyozására viszont a nyomozás kontradiktórius elemekkel bővül, a tárgyaláson pedig nagyobb teret kap a bizonyítékok kriminalisztikai elemzése. Az „akadályversenyből” értelmes szűrő rendszer lesz, amelyben csak azok az ügyek kerülnek bíróság elé, amelyek az igazságszolgáltatást igénylik, és amelyek a tárgyalás adta megismerési lehetőségekkel megoldhatóak. Viszont az ilyen ügyek bizonyosan bíróság elé kerülnek, mert a vádemelés az egyetlen olyan eset, amikor a legalitás töretlenül érvényes, a bírósági szakasz megkezdése ilyenkor kötelező, és ez a kötelezettség számon kérhető. (A felderítés vagy a nyomozás elrendelésének elmaradása még ott sem reparálható hatékonyan, ahol az eljárási rendszer a legalitás talaján áll, pedig mint tudjuk, ez az elv eljárási kötelezettséget fogalmaz meg.)

A represszívkontroll-elmélet valójában nem is elmélet, hanem a hatalom rögtönzéseinek sorozata, azonnali eredményeket produkáló taktika. Elméletellenessége annál inkább kimutatható, mert az egész felfogás ellentmond a szociológia és a kriminológia huszadik századi fejlődésének. Érveinek nagyobb részét éppen e társadalomtudományok által javasolt kezelési technikák kudarcára építi. Az már csak természetes, hogy ez a fajta „harcos crime control” a legkedvezőbb fogadtatásra éppen az Egyesült Államokban talált, ahol pedig korábban elméletek egész sora alapozta meg a bűnözés társadalmi kezelését.

Gönczöl Katalin a kriminológia amerikai iskoláit méltatva írja: „Az igazi amerikai specifikum a szegénység és a bűnözés társadalmi kezelésének összekapcsolódása és a pszichológiai módszerek alkalmazásának dominanciája volt.”¹⁰¹

A bűnözés elleni harcban felelős politikusok és a rendőrök azonban azt mondják, hogy könnyű a szemlélődő tudománynak a bűn jelenségét a maga bonyolultságában le-

100 BÁRD Károly: *A büntető hatalom megosztásának buktatói: értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről*, KJK, Budapest, 1987, 82–83.

101 GÖNCZÖL Katalin: *Bűnös szegények*, KJK, Budapest, 1991, 76.

írni, ellenben, akinek az a feladata, hogy tegyen is valamit ellene, csak akkor lesz képes cselekedni, ha az adott jelenséget egészen odáig egyszerűsíti, amikor az már a rendészet eszközeivel is kezelhetővé válik. Az pedig csak szakmai szocializáció dolga, hogy a jogalkalmazó ne érezzen emiatt lelkiismeret-furdalást. Ahogyan *Goethe* mondja: „a cselekvő mindig híján van a lelkiismeretnek, csak a szemlélőnek van lelkiismerete.”¹⁰²

A bűnözés leegyszerűsítő interpretációjának sajátosan két egymást kiegészítő technikája alakult ki. Az egyik a legkisebb jogsértésekre történő határozott és büntető reagálás, mondván, hogy ekként lehetséges csak megakadályozni a közbiztonság súlyosabb romlását. A másik a bűn legveszélyesebb megjelenési formáinak a démonizálása, amely a korlátlan rendészeti hatalom számára ad a közvélemény által támogatott mandátumot. (A szervezett bűnözés és újabban a terrorizmus valóban brutális megjelenése ehhez az elmélethez bőségesen szállít érveket.)

A jelenségek profanizálása azonban ezzel még nem fejeződhet be. Be kell bizonyítani azt is, hogy a kemény fellépés látványos és azonnali eredményre vezet. Erre szolgál a bűnügyi statisztika, amelyet egyszerre lehet felhasználni a közbiztonsági helyzet alakulásának és a rendőri egységek teljesítményének mérésére. A statisztikai számok javulásáért a vezetők beosztásukkal felelnek. (New York rendőrfőnöke szerint a rendőr számára a bűnügyi statisztika ugyanazt jelenti, mint a bankár számára a napi bevételi egyenleg elkészítése.)¹⁰³

A bűnözéskontrollnak azonban van egy, az előbbiektől eltérő értelmezése is, amit a redukált represszív kontrollal szemben a *bűnözés társadalmi kontrolljának* nevezünk. A kiindulási pont az, hogy a most bemutatásra kerülő felfogás a bűnözést társadalmi reprodukciónak tekinti, ezért annak megoldására a hadviselést nem tartja járhatónak. Aki a bűnözés ellen háborút hirdet, az valójában a társadalomnak üzen hadat. Gönczöl Katalin a bűnözés társadalmi reprodukciójának a kilencvenes években tapasztalt magyarországi tényezőit összefoglalva a tulajdoni viszonyok gyökeres átalakulására, a magánpiaci mechanizmusok kialakulására, a szegénység terjedésére, a hajléktalanok számának drámai emelkedésére, a munkanélküliség tartóssá válására, a közösségi és főként a családi kapcsolatok fellazulására mutat rá.¹⁰⁴ Nem hihető, hogy ezt a reprodukciós folyamatot a „zéró tolerancia” képes lenne megállítani.

A bűnözés társadalmi kontrolljának hívei nem törődnek bele a bűnözés terjedésébe és nem mentik fel a bűnelkövetőket. Ellenkezőleg, állítják, hogy éppenséggel az egyoldalúan szigorú hirdető kriminálpolitika adja fel a védekezésnek számos állását. Valóban megfigyelhető, hogy amilyen mértékben rendészeti kérdéssé szűkül a deviancia minden formája, olyan mértékben válnak hatástalanokká a megelőzési programok, lesznek cselekvőképtelenek a társadalom pozitív kontrollmechanizmusai azokon a területeken, ahol hivatásuk lenne a bűnözést termelő folyamatok akadályozása. A társadalmi bűnmegelőzésnek az a szélesebb értelmezése, amely nem akar elveszíteni egyetlen közössé-

102 HELLER Ágnes: *A szükségyszerűség árnyékában, Történelmi Szemle*, 1972/3–4., 364.

103 WACQUANT, Loïc: *A nyomor börtönei*, Helikon Kiadó, Budapest, 2001, 23.

104 GÖNCZÖL Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója*, Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll, Corvina, Budapest, 1996, 108–118.

get sem, és felelősséget érez minden emberért, a szolidaritásra és a toleranciára épít. Az a jogpolitika viszont, amely ezeket az erényeket nullára redukálja, közömbös marad a nyomor és az elesettség minden megnyilvánulásával szemben addig, amíg azok a „mértekdadó köröket nem veszélyeztetik”.¹⁰⁵

A bűnmegelőzés akkor lesz stratégiai ágazat, ha olyan távlatos kormányzati programok készülnek, amelyek egyaránt számolnak a társadalom pozitív és negatív kontrollmechanizmusaival, és nem gondolják azt, hogy elegendő, ha a rendőrséget teszik sikerágazattá. Egy szintetizált és a devianciákat a maguk heterogenitásban szemlélő társadalompolitika mérhetetlenül bonyolultabb feladatokra vállalkozik, mint az a büntetőpolitika, amelyik a gyors sikerek reményében a börtönöket készül megtölteni. Nincs az a bölcs kormányzat, amelyik egyedül képes lenne teljesíteni a demokráciák fennmaradásához nélkülözhetetlen és az egész társadalmat mozgósítani képes közbiztonsági programot. Ehhez jelentős gazdasági fejlődésre, a civil társadalom megerősödésére, a közigazgatás reformjára, a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás alkotmányos értékeinek a megőrzésére van szükség.

Az előbbieket összefoglalva a *bűnözés társadalmi kontrollja* tudományos szakkifejezés, annak a kooperációs tevékenységnek a megjelölésére szolgál, amelynek célja a bűncselekmények megelőzése, megszakítása, a bűncselekményekkel okozott károk enyhítése, az elkövetők felderítése, a további bűnöktől való visszatartásuk, megbüntetésük és a jogkövető társadalomba történő visszavezetésük.

A kontroll két tapasztalatra épít, egyfelől arra, hogy a bűnözés teljes felszámolására nincs esély, másfelől arra, hogy társadalmi összefogással megteremthető a közbiztonságnak az a szintje, amely ahhoz szükséges, hogy az egyes ember és annak közösségei legyenek képesek értékeik megvédelmezésére és új értékek megalkotására. A rendszert felfoghatjuk úgy is, mint a már létrehozott értékek őrzésére szolgáló *negatív kontrollmechanizmust*, amelynek fő eszköze a kötelezés, a korlátozás, a tiltó szigor és a szankció. Az új értékek megteremtésére a fejlett polgári társadalmak *a pozitív kontroll* egész rendszerét hozták létre, a gazdaságtól a civil kezdeményezéseken, a szociális gondoskodáson, az oktatás, az egészségügy és a kultúra intézményein át egészen a demokratikus politikai berendezkedésig és az alkotmányosság eszméinek megvalósításáig. A pozitív kontrollmechanizmusok egyes elemei az emberi társadalmak kezdeteitől jelen vannak, mondhatjuk azt is, hogy létükben az emberi lényeg fejeződik ki. Más intézményei viszont az alkotmányos demokráciák alig több mint kétszáz éves múltjának az eredményei. Megalkotásuk abból a felismerésből származik, hogy a modernitásban létrejött termelőeszközök és piaci mechanizmusok eredménnyel csak a személyes szabadság és az egyéni autonómia kiteljesedésével művelhetőek. Az olyan bűnüldözés és igazságszolgáltatás, amely ezeket az emberi erényeket rombolja, végső soron nagyobb kárt okoz, mint amelyektől megóvni képes.

105 GÖNCZÖL Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, bűnözéskontroll, A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve* I. kötet /Borbíró Andrea – Kerecsi Klára (szerk.), Budapest, 2009, 119–134.

Első megközelítésben a támogatás és a büntetés két nagy rendszere ellentmondásmentesen funkcionál a társadalomban, minthogy a támogatás a jók privilégiuma, a büntetés pedig a rosszak osztályrésze. A valóságban azonban ez nincs így. A nehézségek különösen a következők miatt merülnek fel:

A jónak és a rossznak egyaránt bizonytalan a definíciója. Ezt a bizonytalanságot a büntetőjog „zárkóként” való felfogása próbálja feloldani. Csak azt fenyegetik büntetőjogi represszióval, amiről nyilvánvalóvá vált, hogy csakugyan a rossz kategóriájába sorolható, mégpedig olyan mértékben, hogy annak reparálását már nem lehet az egyes emberekre bízni. (A természetes bűncselekmény az alábbi követelménynek felel meg: a jog keletkezésétől kezdődően időben mindig, térben pedig mindenhol egyformán büntetendő, a jogi elmarasztalás aranyfedezete pedig az egyetemes erkölcsi elítélés.) A társadalomban működő hatalmi tényezők, az erőviszonyoktól függően, szüntelenül kikezdi a természetes bűncselekménynek ezt az egyetemességre törekvését, minthogy partikuláris érdekeiket is büntetőjogi védelemben szeretnék részesíteni. Diktatúrákban ez az akarat a jog elsőpréréhez, jogállamokban pedig heves jogalkotási rögtönzésekhez vezethet. A hektikus törvényhozásnak nem csupán az a következménye, hogy nehézkessé teszi az igazságszolgáltatást, hanem lejáratja azokat a jogintézményeket is, amelyeknek a rendeltetése a pozitív kontrollok működtetése lenne.

A természetes bűncselekmény fogalom határait nem csupán a hatalmi arrogancia fessegeti, hanem maga a mind bonyolultabbá váló társadalmi termelés és egyéni fogyasztás is, amely a veszélyeknek egészen új dimenzióival lép fel. A gondatlan kriminalitás, a tudományos kutatások elé állítandó büntetőjogi határok, az új eredmények alkalmazásának korlátozása a gyógyászatban, a természet- és környezetkárosítás definíciója, megannyi kihívás a büntetőjog számára. De legalább ilyen nehéz az ún. gyűlöletbeszéd tilalmazása, nem csupán azért, mert konkurens alkotmányos jogokat korlátozhat, hanem azért is, mert azzal a veszéllyel is jár, hogy egy ilyen tilalom betartásához „gondolatrendőrségre” van szükség. Ez utóbbi természetes a diktatúrában, de botrányos a demokráciában.

A tisztesség és a gonoszság időnként nehezen felismerhető, és még nehezebben bizonyítható. A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás nem rendelkezik a valóság megismerésének tévedhetetlenséget biztosító eszközeivel. Ez a döntő oka annak, hogy nem nélkülözheti a saját feltáró tevékenységét állandóan kontrolláló garanciákat, miközben a társadalom hatékonyabb védelme szüntelenül ezeknek a garanciáknak a félre tételére ösztönöz. Az a veszély állandóan jelen van, hogy a jó elnyeri méltó büntetését, a rossz pedig a büntetlenség elismerésében részesül. Lassan kialakulhat az a helyzet, hogy a jogkövetés nagyobb kockázatot jelent, mint a jogsértés.

Még abban az esetben is, amikor a helyesen megalkotott büntetőjogi tilalom megsértését sikeresen és törvényesen lefolytatott eljárásban igaz tényekre alapítva állapítják meg, felmerül a kétség az alkalmazott büntetés hatékonyságával szemben. Bele kell törődni abba, hogy a büntetőjogi represszió az erkölcsi rosszallás kifejezésén túl másra nem igen alkalmas. Ezért alakult ki a kriminológiának az a felfogása, hogy nem csupán alternatív büntetéseket, hanem a büntetések alternatíváit is szüntelenül keresni kell,

mert csak ez utóbbtól várható a pozitív kontrollok értéktermelő működésének a hatékonyabbá tétele.

A jogállami büntetőjogi felfogás akkor született meg, amikor az előbbiekben vázolt nehézségek a büntetőjog tudományos művelésében feltárultak, a büntetőjog gyakorlati alkalmazóinak meggyőződésévé váltak és a közvéleményben elfogadásra találtak. A jog szempontjából mindezeknek a feltételeknek a megteremtése az elmúlt kétszáz esztendő legnagyobb teljesítményeként értékelhető.

Összefoglalás a IV. fejezet

A politikai rendszer leírható mint az autonómiák és a kontrollok viszonya. Ahol túl súlyos az autonómia, ott könnyedén anarchia alakulhat ki, ahol pedig a kontrollok hatalmasodnak el és megsemmisítik az autonómiát, ott a diktatúra hatalomgyakorlási technikai nyerneket teret. A demokratikus berendezkedések jellemzője, hogy a kétféle mechanizmus harmonikusan kapcsolódik egymáshoz, hasonlóan ahhoz, ahogyan a szabadság és a kényszer is csak egymásra vonatkoztatva értelmezhetőek, az egyik nem létezhet a másik nélkül.

A társadalom pozitív kontrollmechanizmusa mindaz az egyéni, illetve közösségi tevékenység, amely anyagi és szellemi értékeket állít elő, és amelynek működtetéséhez objektív és szubjektív szabadságra, teljesítményének javításához e szabadságok növelésére van szükség.

A társadalom negatív kontrollmechanizmusába tartozik minden egyén vagy közösség által gyakorolt kényszer, amely anyagi és szellemi értékeket védelmez az ezeket veszélyeztető emberi magatartásokkal szemben.

A jog negatív kontroll szerepe legtisztábban a büntető normákban ismerhető fel. A büntetőjog a társadalom legbecsesebb értékei elleni legdurvább támadások tilalmazásával valóban „zárkó” funkciót teljesít. A büntető hatalom anyagi joga, amelynek alapján a büntető igény léte vagy hiánya eldönthető, a büntető törvénykönyv.

A rendészeti hatalom tehát nem jelent egyebet, mint azoknak a közigazgatási hatósági jogköröknek az összességét, amelyeket a rendészeti szervek rendészeti közigazgatási jogviszonyokban gyakorolhatnak. Rendészeti közigazgatási jogviszony valamely rendészeti tilalom megsértésével keletkezik. A jogsértés bekövetkezése a legitim fizikai erőszak alkalmazását is magában foglaló rendészeti kényszerintézkedés igényét alapozza meg. Rendészeti kényszer bevetésére kizárólag rendészeti hatóságnak van hatásköre.

A rendészeti hatalom forrásai: a közösségnek a közbiztonság iránti szükséglete, a jogi felhatalmazás és a szakmai hozzáértés, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok.

A hatósági kényszer a jelenben ható vagy a jövőre szóló fenyegetés, szemben a szankcióval, amely mindig válasz a múltban lejátszódott jogsértésre. A hatósági kényszer alkalmazásához rendészeti hatalomra van szükség, a szankció alkalmazása büntető hatalmat feltételez.

A büntető hatalomnak lehetséges egy szélesebb meghatározása, amely szerint „...az állam büntető hatalma az országgyűlés, a kormány, az ügyészi szervezet és a bírói szervezet között oszlik meg.” Ehhez képest a büntető igazságszolgáltatás rendszere is több alrendszerre bontható, nevezetesen: „...a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos pártfogók, a javítóintézetek.”

Az ügyész rendelkezik a rendészeti hatalom felett, amikor felügyeli a nyomozást, de rendelkezik a büntető hatalom felett is, amikor dönt a vádemelésről. Ez a kettős kompetencia teszi számára lehetővé, hogy a rendészeti hatalom gyakorlásának eredményeként feltárt bűnügyet a büntető hatalom számára elbírálhatóvá tegye.

„A 20. század folyamán a bírói hatalom igazi hatalmi ággá vált a nyugat-európai országokban, amelynek az a feladata, hogy eldöntse a hatalmi ágak és az egyén közötti jogvitát, és hogy védelmezze az egyént a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben. A bírói hatalomnak ez az új szerepe leginkább az alkotmánybíróságok és a közigazgatási bíróságok esetében látható. A büntető igazságszolgáltatás nem egyeztethető össze ezzel az új alkotmányjogi felfogással, amíg a bíró a tárgyaláson a legfőbb kihallgató (inkvizitórius) szervként működik. A bírónak csak a kontradiktórius eljárásban elfoglalt helyét tekinthetjük a modern alkotmányos gyakorlattal összhangban lévőnek.”

A bűnözés társadalmi kontrollja tudományos szakkifejezés, annak a kooperációs tevékenységnek a megjelölésére szolgál, amelynek célja a bűncselekmények megelőzése, megszakítása, a bűncselekményekkel okozott károk enyhítése, az elkövetők felderítése, a további bűnöktől való visszatartásuk, megbüntetésük és a jogkövető társadalomba történő visszavezetésük.

Kérdések a IV. fejezethez

1. Mit értünk pozitív és negatív társadalmi kontroll alatt?
2. Miért nevezzük a rendészeti igazgatást negatív igazgatásnak?
3. Melyek a büntető hatalom és a rendészeti hatalom különbségei?
4. Mit jelent az ügyész rendelkezési joga a nyomozás felett?
5. Milyen hatósági tevékenységek sorolhatóak a bűnözés kontrolljához?

V. FEJEZET

A közigazgatás és a rendészet

1. A rendészeti igazgatás küldetése

A közigazgatás társadalmi rendeltetése a közösség olyan szükségleteinek a kielégítése, amelyre az egyes ember, kizárólag saját erejére támaszkodva nem képes. Ez az igény akkor született meg, amikor az állam felelősséget vállalt polgárai sorsáért, és támogatásukat küldetésének tekintette. A rendészet a közigazgatásnak azon ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára.

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar jogi szakirodalomban. Ezek szerint *a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el.* A rendészet feladata „...olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akarattól származhatnak.”¹⁰⁶ A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a hivatása, hogy „physikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek.”¹⁰⁷

A rendőrségek tehát nem teremtik, hanem megvédik a biztonságot azért, hogy az azt 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.

Tankönyvi meghatározás szerint beszélhetünk: „...a hatósági tevékenység kereteiben a szorosan vett rendészeti tevékenységről, amelynek az a szerepe, hogy az adott tevékenység jogilag szabályozott rendjét védelmezze, óvja, felügyelje a szabályok betartását, hárítsa el a közvetlen veszélyeket, gondoskodik a jogszabálysértők felelősségre vonásáról.”¹⁰⁸

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. Ezek a tevékenységi körök pontosan beilleszt-

106 KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Politzer Kiadó, Budapest, 1907, 322.

107 KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog... i.m., u.o.*

108 FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog, Általános Rész*, Osiris, Budapest, 1999, 279.

hetőek az közigazgatási ügy fogalmába, amely magában foglalja azt az esetet, amikor a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. [A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 12. §]

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

- ✿ A rendészeti igazgatás *főlnyhelyzetben lévő hatósági* alanya a rendészeti szerv, amelynek jogi státuszát az állami impériumból levezethető hatósági felhatalmazás alapozza meg. A rendészeti szerv közigazgatási hatóságként eljárva, közhatalmi jogosítványaiával élve egyoldalú akaratnyilatkozattal intézkedik, melynek során az ügyfél terhére *kötelezettségeket állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.*¹⁰⁹
- ✿ A rendészeti szerv *létesítésének, irányításának és vezetésének* közjogi rendje követi a közigazgatási szervezettel szemben támasztott általános követelményeket.
- ✿ 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.*
- ✿ *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 együttlése, amelyek megvalósulása esetén rendészeti ügy keletkezik.
- ✿ *A rendészet személyzete* része a közszolgáltatnak. A kinevezés rendje, a szakmai előmenetel, a képzési követelmények, a minősítési eljárás, a szakmai kritériumok meghatározása és a szakképzés rendszere megegyezik a köztisztviselő karral szemben támasztott legáltalánosabb követelményekkel.

A rendészet közigazgatási természete annál kézenfekvőbb, mert az európai jogfejlődés tanúsága szerint a mind bonyolultabb hivatali gépezettel működő központosított feudális állam első kötelező közigazgatási feladata éppen a hatalom belső védelme lett, amelyhez csak később csatlakozott a hétköznapi biztonságának szolgáltatása. „A rendészeti igazgatás a közigazgatásnak történelmileg legrégebbi területe.”¹¹⁰

109 „Az államigazgatási szerv vagy az államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv nem az „egyik fél” az eljárás során; nem ügyfél, hanem – a jogszabályi előírások feltételei szerint – éppen az ügyfelek jogait és kötelezettségeit megállapítani hivatott hatóság.” (72/1995. IX. 15. AB határozat) Lásd még a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozatát a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról.

110 FICZERE Lajos: *Közigazgatás és rendészeti igazgatás*, Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1., 27.

1.1 A keletkezéstörténet

Az európai kontinensen, ahol a rendészet mint a közigazgatás első formája megszületett, csaknem háromszáz év alatt a rendőrhivatal sokat változott, amiként azok a társadalmak is, amelyeknek szolgálatára e hivatalt rendelték. Növekednek a gazdaságok, állandóan gyorsuló a tudományos-technikai fejlődés, átalakulnak a politikai intézmények, gyökeresen új formákat öltenek az emberi kapcsolatok, módosulnak az erkölcsi szabályok.

Vannak, akik a bűn alakváltozásait hasonló jelzőkkel illetik, utalva arra, hogy az információs forradalom a gonoszszámra is új lehetőségeket teremt, a globalizáció a bűnözést magát is globális problémává növeli. Mások viszont a kriminalitás hagyományos formáinak továbbélésére, a bűnös indulatok távoli múltban gyökerező ősi eredetére figyelmeztetnek. Furcsa módon mindkét gondolkodásmód hasonló következtetésre hajlik a rendészet múltjának megítélésében és a jövőjének kívánatos fejlesztésében egyaránt.

Az európai rendészet modernizációjának a 17. század végétől napjainkig terjedő időszakát három tényező jellemzi:

- * Az első *a rendőrködés szakmává válásának* a folyamata, annak a tudásanyagnak, gondolkodásmódnak és gyakorlati cselekvésnek a kialakítása, ami a jogsértések megakadályozásának, a támadók megfékezésének és a bűnösök kézre kerítésének mind hatékonyabbá tételét szolgálta.
- * A második jelenség *a tudomány és a technika vívmányainak* a széles körű felhasználása a rendőri munkában. Ennek legjobb példáit a krimináltechnika fejlődése adja, de a rendőri szolgálatok minden ágában hasonló tendenciák jelentkeztek.
- * A harmadik fordulat *a modern rendészeti közjog* megalkotása és *az emberi jogok* új felfogása, ami a büntető igazságszolgáltatás humanizálásának követelményét a múlt század negyvenes éveitől kezdődően a rendészetre is kiterjesztette.

A bűnözés egyre veszélyesebbé váló nemzetközi formáinak terjedése, de különösen a terrorizmus fenyegetése a 21. század hajnalán olyan mértékben növelte meg a biztonság iránti igényt és értékelte alá a szabadságjogok fontosságát, hogy az átírta a demokratikus társadalmakban korábban egységesnek mondható konszenzust arról, hogy milyen irányba szükséges folytatni a rendészet modernizációját. Míg a professzionalizmus és a technikai fejlesztés változatlanul a programok része maradt, addig komoly kételyek fogalmazódtak meg a törvényesség, az eljárási garanciák érvényesülése, valamint az emberi méltóság korlátozhatatlanságának tekintetében.¹¹¹

A kérdés tehát az, hogy vajon modernnek tekinthető a rendészet, amelyiknek személyzete magasan képzett és mobilitásban, informatikában, számítógépes szakértői

111 KAGAN, Robert: *Puissance et faiblesse*, Commentaire, 2002, N. 99. Automne

rendszerek dolgában lépést tart a technikai fejlődéssel, de elutasítja az alkotmányos demokráciák értékrendjét, avagy a modernség morális tartalom nélkül nem egyéb, mint felhatalmazás a hatalom önkényes gyakorlására?

A rendőrködés értékvédelem, azoknak az értékeknek a védelme, amelyeket a bűnözés támad. Ezért nincs rendőri szaktudás erkölcsi integráció nélkül. A morális értékek elsajátítása ad biztosítékot arra, hogy a jogsértésekre a hatóság ne jogsértéssel válaszoljon, ami a társadalomnak nagyobb kárt okozhat, mint maga a bűn, amely ellen harcot hirdetett. A történelmi tapasztalatok azt erősítik, hogy azok a diktatúrák, amelyek elutasították a jogállami korlátokat, nem teremtettek nagyobb biztonságot alattvalóik számára, ellenben megfosztották az egyéneket és közösségeiket értékkeremtő képességeiktől, ezért is bizonyultak életképtelennek, akármilyen jók is voltak a bűnügyi statisztika adatai.

Az előbbiek alapján a modern rendészetrel szemben változatlanul a hármas követelménynt érdemes megfogalmazni. Modern az a rendészet

- * amelynek a működésében érvényesül a jog uralma és az emberi jogok tisztelete (*a rendőrség a jog hadserege*),
- * a belső munkamegosztásban – a szakmává fejlődés szervezeti feltételeként – elkülönül a közbiztonsági őrködő, a veszélyelhárító karhatalmi és a bűnüldözési funkció (*a rendészet professzionalizmusa*),
- * biztosítottak a legkorszerűbb tudományos-technikai feltételek, a vezetésben pedig érvényesülnek a szervezés- és vezetéselmélet élenjáró módszerei (*rendészeti menedzsment*).

A rendészet modern formája igényelte azokat a szakmai technikákat, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalom mindennapjaiban spontánul és rejtőzködve megjelenő egyedi jogsértő magatartások korlátozására. Az ilyen típusú veszély elhárítására ugyanis nem megfelelő bármi nemű erőszak, de legkevésbé az, amelynek az eszköztárát a hadseregek a fegyveres összecsapásokban, a háborúkban alakították ki. A rendészet mint a civil közigazgatás része az újkorban született meg, akkor, amikor levált a hadseregről és / vagy a polgárok helyi közösségeinek megbízatását teljesítette, mint ez történt Angliában, valamint az angolszász jogrendet követő más országokban, vagy a központi államhatalom közigazgatási szerveként járt el, amint ez az európai kontinens francia–porosz típusú államrendőrségei esetében lezajlott.

A rendészet feladata a közrend és a közbiztonság közhatalmi eszközökkel történő oltalmazása. A tapasztalatok szerint felmerülhetnek olyan veszélyek, amelyek képesek a jogilag is garantált rend megbontására, de ezek elhárításához nem elegendők a polgárok önvédelmi lehetőségei. Ezeket a tapasztalatokat foglalta össze az 1794-ben kiadott porosz *Allgemeines Landrecht* formulája, miszerint „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak

egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegy-e.”¹¹²

Az imént idézett rendészet meghatározása tartalmaz olyan elemeket, amelyek ma sem megkerülhetők, de felmutat olyan hiányokat is, amelyek miatt nem felel meg a jogállami követelményeknek.

Nem kétséges, hogy a rendészet a közrendet védi, amikor veszélyelhárító funkciói teljesítéséhez rendészeti intézkedéseket alkalmaz. A 18. század rendőrállami felfogása azt nem tartotta szükségesnek levezetni, hogy vajon mi a közrend tartalma és kik jogosultak annak meghatározására, továbbá annak igénye sem merült fel, hogy a veszélyelhárításra szolgáló intézkedések maguk is jogi szabályozást kapjanak. A hagyományos felfogás a közrendet nem is jogi rendnek, hanem „többnyire íratlan szabályok összességének” minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek.”¹¹³ Az alkotmányos demokráciák számára ez a megalapozás nem elegendő:

- * Először azért, mert az erkölcsi normák alkalmasak az emberi kapcsolatok formálására, de az állam és polgára viszonyának a meghatározására a közjogra váró feladat.
- * További probléma, hogy amennyiben a közrendnek kizárólag etikai tartalmat tulajdonítanánk, a rendészeti beavatkozást erkölcsi jóról és rosszról való döntésnek kellene felfogni, amit soha nem lehet a hatóságok dolga.
- * Végül azt sem feledhetjük, hogy a rendészeti felhatalmazás lényege a tilalmazott magatartások szankcionálása, ami azt is jelenti, hogy ebben az esetben az erkölcsi elmarasztaláshoz hatósági represszió kapcsolódna.

Mindezekre figyelemmel a „közrend fogalma a jog számára csak akkor megfogható, ha azt jogi rendként kezeljük, tehát számúzzuk belőle a jogilag megfoghatatlan kategóriákat, mint különösen a nyugalom, az erkölcs, az együttélés íratlan (konvencionális) szabályait.”¹¹⁴ A közrend tehát, amit a rendészetnek védelmeznie kell, *jogi rend*. Ebből az következik, hogy rendészeti beavatkozást csak jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

A rendészet akkor működik alkotmányosan, ha veszélyelhárító küldetése olyan jogi alapokra támaszkodnak, amelyek az *igazságosság és a jobbiztonság* követelményének eleget téve meghatározzák a rendészeti fellépésre okot adó veszélyeztető magatartások körét.

A rendészet anyagi joga mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartásokat törvényi tényállásba foglalják, és elkövetőiket

112 SZIKINGER István: *A rendvédelem jogi alapkérdései, Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1., 41.

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

114 SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség...* i.m., 7.

közigazgatási vagy büntető szankcióval fenyegetik. A rendészeti anyagi jog túlnyomó többsége tilalmakat foglal magában. Ezért egyes szerzők a büntető és a szabálysértési anyagi jogot tekintik elsődlegesen a rendészet anyagi jogának is. Mások ezt vitatják, mondván, a rendészeti jog ennél szélesebb, ugyanakkor viszont a büntető anyagi norma címzettje nem csupán a rendészet, minthogy a büntető igény érvényesítése elsődlegesen nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási feladat. A most jelzett probléma másik oldala az, hogy lehetségesek-e olyan rendészeti intézkedések, amelyeknek nincs anyagi jogi alapjuk, legfeljebb egy olyan általános fölhatalmazás, amely arra kötelezi a rendészetet, hogy a jó és helyes közrendet a legcélszerűbb módon tartsa fenn? Amennyiben erre a kérdésre igen a válaszuk, akkor azzal elismerjük, hogy a demokratikus jogállam rendszere sem nélkülözheti a rendészeti generálklauzulát. Valóban, vannak olyan veszélyhelyzetek, amelyeket a jog nem tud prognosztizálni, csupán azt teheti, hogy a veszély elhárítására ad felhatalmazást. (Ez a felhatalmazás sem nyithat utat az *önkénynek*, amelyet a szükségesség és az arányosság elveinek kimunkálásával az alkotmányos jogalkalmazás kellő biztosítékokkal képes kizárni.)

A *rendészet eljárásjoga* mindazon jogszabályok összessége, amelyek a rendészeti intézkedések formáját írják elő. A rendészeti processzus szabályozására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai, a szabálysértési és a büntető eljárási törvény rendelkezései, az egyes rendészeti szakjogok előírásai (pl. az idegenrendészeti jogszabályok), valamint a rendészeti szervezeti törvények eljárási intézményei, és mindezek jogszabályban foglalt végrehajtási utasításai hivatottak. Az előbbieken összefoglalt joganyag természetesen nem csupán a rendészeti intézkedések formájára tartalmaz rendelkezéseket, hanem az igazságszolgáltatás rendjét is meghatározza, miközben az eljárás alá vontak jogait garanciális szabályokkal védelmezi, és jogorvoslatot biztosít a hatóság fellépéseivel szemben. Az eljárási kódexek jellemzője, hogy vagy egyáltalán nem tartalmaznak rendelkezéseket a nyomozásra, vagy ha mégis, a szabályozás lényegesen szűkebb és szellősebb, mint a perszakaszra vonatkozó előírások. Másfelől viszont a rendészeti intézkedések végrehajtására számos jogszabálynak nem tekinthető belső rendelkezés vonatkozik, amelyek közül egyesek lényegesen több formai előírást tartalmaznak, mint az előbbieken példálódzva felsorolt eljárási joganyag. Tovább menve, vannak olyan rendészeti intézkedések, amelyeknek eljárási szabályai csupán belső normákban találhatóak meg. A rendészeti szervek belső szabályzatai, utasításai, módszertani ajánlásai kizárólag az intézkedések szakmai technológiáját határozzák meg és nem azok jogi formáját.

A rendészet anyagi és eljárási jogáról eddig elmondottak nem oszlatják el azt a kétséget, ami a rendőrködéssel kapcsolatban akkor merült fel, amikor rajta az alkotmányosság egyik alapkövetelményét, a jog uralmát kérjük számon. Sokan állítják, hogy az eredményes rendészet nem hajtható ezen uralom alá, ha pedig ez mégis bekövetkezne, akkor az imígyen gúzsba kötött rendészet nem lehet eredményes. Ennek az ellentmondásnak a feloldásához meg kell vizsgálnunk azokat a tulajdonságokat, amelyek a rendészetet a közigazgatás más ágazataival összekötik.

1.2 A rendészeti igazgatás a közigazgatás része

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

- ✱ abban, hogy *kollektív társadalmi szükségleteket* elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők,
- ✱ abban, hogy a közigazgatás *a közjog* által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, végül
- ✱ abban, hogy *szakmai felkészültséget*, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás közigazgatáshoz tartozásának számos bizonyítéka van:

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

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani itt különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint annak jogi meghatározottsága. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalata, az utóbbi a szükségletkielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”¹¹⁵ A rendészeti igazgatás legsúlyosabb kérdése éppen az, hogy miként lehet *a törvényesség és az eredményesség követelményének* egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit határozza meg.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonsgétechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegetessége a társadalom biztonsgatos üzemeltetése.”¹¹⁶ Ebben az összefüggésben a biztonsg nem azonos a hagyományos „közrendvédelemmel”, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonsgétechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

A közigazgatásban a közjogi szabályozás határainak kijelölésére három lehetőség kínálkozik. Az érdekelmélet a közérdek szolgálatát jelöli ki olyan célnak, amely megha-

115 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2005, 52.

116 TAMÁS András: *A közigazgatási jog...*, i.m., uo.

tárhozza azt, hogy a közigazgatás mikor léphet fel hatósági eszközeivel és milyen eljárási formában szerezhet érvényt a közösségi érdekeknek. Az *alárendelési elmélet* az impérium elv szellemében azt fejezi ki, hogy az államhatalom a közérdek szolgálatában olyan jogosítványokkal ruházza fel a közigazgatást, amelyek alkalmasak a közösséget sértő magatartások megfékezésére és szankcionálására. Ehhez a hatóság és az ügyfél közötti hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszonyok kialakítása szükséges. Az összetett vagy vegyes elmélet azt fejezi ki, hogy a közösségi érdekek hatósági kényszer mellett a kooperáció, a konszenzus megteremtésével is jól szolgálhatóak.¹¹⁷

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

1.3 A rendészeti igazgatás sajátosságai

A rendészet a modern állam közigazgatásában mindenhol elkülönül a civil igazgatástól. Nézzük az elválasztó ismérveket részletesen:

- ✱ A rendészeti igazgatás *negatív kontroll természete* azt jelenti, hogy akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat. Fő célja az értékromboló akaratok megtörése, alapvető eszköze a legitim fizikai kényszer. A közigazgatásnak azok a területei, amelyek értékteremtő küldetést teljesítenek, szüntelenül kapcsolatot tartanak a legnemesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el helyesen, ha azokat alázattal szolgálják. A rendészeti tevékenység viszont állandóan kénytelen szembenézni a társadalom működési zavaaraival, az emberi magatartás legvisszataszítóbb formáival.
- ✱ A rendészeti igazgatás *differenciálatlansága* azt jelenti, hogy abban nehezen választható el a belső igazgatási elem a rendészet szakirányú tevékenységétől, vagyis a veszélyelhárítás személyi és tárgyi feltételeinek folyamatos biztosítása magától a rendészeti beavatkozástól, a veszélyelhárító intézkedéstől. A civil közigazgatásban a belső igazgatás érzékelhetően elkülönül a szakirányú működéstől. (Egy kórház vezetése nem téveszthető össze egy szívműtét elvégzésével, még akkor sem, ha az operátor sebész egyben kórházigazgató is.)
- ✱ *A közigazgatás teljesítményének a mérése* könnyebb akkor, ha a szakirányú és a szervi működés jól elkülöníthető. Ugyanis a szakirányú működés színvonalától függ az, hogy az intézmény milyen mértékben képes megfelelni társadalmi rendeltetésének. A szervi működés ellenben kizárólag azt képes értékelni, hogy a szervezet hogyan felel meg az aktuális vezetés elvárásainak. (Lehet valaki kiváló sebész és ugyanakkor csapnivaló vezető. És ami az igazán irigylésre méltó, hogy ez a civil

117 TAMÁS András: *A közigazgatási jog...*, i.m., 73.

szférában hamar ki is derül. Ellenőrizhető tehát az, hogy a hivatal mennyire képes megfelelni céljának.) Erre a kontrollra a rendészet esetében alig van lehetőség, különösen azért, mert a közbiztonság és a közrend olyan bizonytalan jogfogalmak, amelyeknek még a tartalma is vitás, és mérésük csak igen bonyolult technikákkal lehetséges. Ezért azután olyan mérési technikák alakulnak ki, amelyek nem a társadalmi rendeltetésnek, hanem a vezetői elvárásoknak való megfelelést regisztrálják. Szerencsés esetben természetesen ez a kétféle követelmény egymással harmóniába is kerülhet, de a kívánatos összhang nem jön létre automatikusan.

- ✱ A szakirányú tevékenység jó elkülöníthetősége biztosítja *annak a szaktudásnak az elismertségét*, ami a közigazgatási ágazat társadalmi rendeltetésének a betöltéséhez szükséges. A rendészetben ennek az adottságnak a hiánya azzal fenyeget, hogy a hierarchia képes elnyomni a szaktudást, hogy helyette a hierarchiának való engedelmességet jutalmazza. Nyilvánvalóan olyan struktúra kialakítása a cél, amelyben a mesterségtől megkívánt erények a lehető legszabadabban képesek kibontakozni. Ha ez a képzetés hiányzik, akkor rögzülhetnek azok a szervezetrányítási módszerek, amelyek alkalmatlan eszközökkel mérik a rendészeti teljesítményt, és figyelmen kívül hagyják a szakmai követelményeket.
- ✱ A rendészeti igazgatás *funkcióinak elkülönülése* – szemben a szervi és a szakirányú működés előzőekben részletezett differenciálatlanságától – azt jelenti, hogy a rendészet azoknak a hatósági funkcióknak a foglalatja, amelyek a jogellenes magatartásokból származó veszélyek felismeréséhez, az elhárításukat szolgáló legitim erőszakhoz, továbbá a rendészeti szankció alkalmazásához, illetve az igazságszolgáltatás előkészítéséhez szükségesek. Ezek közül egyes funkciók a társadalommal való kooperációra épülnek, más funkciók természete inkább a rejtőzködés, a megtévesztés és a környezettel való konfrontálódás. Ha a rendészeti igazgatás szervezetében nem különül el világosan négy alapfunkció: az őrködés, a legitim fizikai erőszak bevetése, a hatósági jogalkalmazás és a felderítés, hanem az egész struktúra a fizikai erőhatalom gyakorlásának törvényszerűségeit követi, akkor jön létre a militarista modell, ami nem a civil közigazgatással, hanem a honvédelemmel kerül rokonságba.
- ✱ A rendészeti *igazgatás kettős természete* azt jelenti, hogy míg a közrend és a közbiztonság védelmét közigazgatási hatóságként látja el, addig a bünyügyi szolgálat a felderítéssel és a nyomozásokkal a büntető igazságszolgáltatás előkészítését végzi. A kétféle minőség eltérő szervezeti felépítést és irányítási rendet igényel, mint-hogy közbiztonsági és a bünyügyi szolgálatok szakirányú tevékenysége más-más hatalmi ágakhoz kapcsolódik.
- ✱ A rendészeti igazgatás *szolgálati ágazatainak viszonylagos önállóság* azt jelenti, hogy a közrendet megbontó veszélyek megelőzésére és a közbiztonságot fenyegető kockázatok felismerésére a közbiztonsági (közlekedési) rendészet hivatott, a bekövetkezett veszélyhelyzet legitim erőszakkal való felszámolása karhatalmat, rendészeti csapaterőt igényel, a közigazgatási felelősség közigazgatási eljárásban történő megállapítása igazgatásrendészeti felkészültségre támaszkodik, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése a bünyügyi rendészet feladata.

- ✱ A rendészet *közjogi szabályozásának összetettsége* azt jelenti, hogy a rendészeti intézkedések normatív megalapozásában jelentős különbségek vannak aszerint, hogy az intézkedésre a veszélyállapot bekövetkezése előtt, a veszély alatt, avagy a veszély elmúltával kerül sor. Ennek megfelelően a közjog különböző ágazataiba tartozó normák határozzák meg a rendészeti anyagi és eljárási jog tartalmát.

A veszélyek előtti állapotok kezelése döntően jogon kívüli eszközökkel történhet, azonban ebben a fázisban hatósági kényszer sem alkalmazható. Amennyiben a megelőzést szolgáló intézkedés hatósági kényszert is magába foglal, az csak anyagi és alaki jogszabályokon alapulhat. (Ezt a követelményt időnként nagyon nehéz teljesíteni. Az igazoltatás kétséget kizáróan jogkorlátozó intézkedés, ennek ellenére felettebb bizonytalan az anyagi jogi szabály, amelyik meghatározza, milyen élethelyzetekben kerülhet rá sor, olyankor is, amikor jogsértésnek még a távoli gyanúja sem merült fel.)

A veszély alatti rendészeti funkció, a hatósági veszélyelhárítás jogi felhatalmazást igényel, de a legitim erőszak bevetésének ideje és módja nem lehet tárgya a jogi szabályozásnak. A rendészeti beavatkozás oka ilyenkor 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, ezért a cselekvő döntéseit maga kénytelen meghozni). A rendészet veszély alatti tevékenysége mutat a legközvetlenebb rokonságot a katonai műveletekkel, nem is véletlen, hogy a kiemelkedően fenyegető veszélyszituációkat gyakran csak a rendőri-karhatalmi és a katonai erők együttműködésével lehetséges megoldani.

A veszély elhárítása után rendészeti funkció a veszélyeztetető jogellenes magatartás felderítése és szankcionálása. A szankció lehet közigazgatási és lehet büntetőjogi. Közigazgatási szankciót a rendészeti igazgatás maga is alkalmazhat (de bízhatja a közigazgatási bírásokra is), büntetőjogi szankciót csak az igazságszolgáltatás szabhat ki, ezért utóbbi esetben a rendészeti hatáskör az igazságszolgáltatás előkészítésére szorítkozik. A közigazgatási és a büntetőeljárás részletes jogi szabályozást igényel. Az eljárás megindítása maga is jogi értékelésre épít, a processzus szigorú formákat követ, az eljárást lezáró döntés a jog parancsának az érvényre juttatása.

2. A rendészet és a katasztrófavédelem

Amíg a rendészeti igazgatás kompetenciája a veszélykeltő emberi magatartások megelőzésére, megszakítására, felderítésére és a jogsértés számonkérésére terjed ki, azzal a céllal, hogy a közrend és a közbiztonság ne sérüljön, addig a katasztrófaelhárítás a fizikai fenyegetések és károk megelőzésére, megszüntetésére és lehetőleg csökkentésére irányulnak, azzal a céllal, hogy az életek, a vagyon és a természeti környezet a lehető legnagyobb mértékben oltalmat kapjon.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény szerint a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása pedig állami feladat.

A *katasztrófa* „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

A *katasztrófavédelem*: „a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatósi, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.”

A *polgári védelem*: olyan állami feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében. *Polgári védelmi szervezet*: az a szervezet, amely önkéntes és köteles személyi állománya útján az e törvényben meghatározott, valamint fegyveres összeütközés idején végrehajtandó polgári védelmi feladatokat lát el.

A 234/2011. (XI. 10.) Korm.-rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról – egyebek mellett – a következő szervezeti rendelkezéseket tartalmazza:

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv, amelynek tagjai hivatásos állományúak, kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak.

Veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemre, veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményre építési engedély csak a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve katasztrófavédelmi engedélye alapján adható. Veszélyes tevékenység kizárólag a hatóság katasztrófavédelmi engedélyével végezhető.

Katasztrófaveszély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetője katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében.

A honvédségi erők igénybevétele a szükséges létszámnak megfelelően a Honvéd Vezérkar főnöke, a honvédelemért felelős miniszter, illetve a Kormány döntése alapján történik.

A veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:

a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:

aa) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,

ab) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelegeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit,

ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás,

ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be,

ae) földtani veszélyforrások,

b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:

ba) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti,

bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő,

c) egyéb eredetű veszélyek, különösen:

ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány,

cb) ivóvíz célú vízkívittel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,

cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,

cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott.

Polgári védelmi feladat:

a) a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra,

b) a polgári védelmi szervezetek létrehozása és felkészítése, valamint a működéshez szükséges anyagi készletek biztosítása,

c) a tájékoztatás, figyelmeztetés, riasztás,

d) az egyéni védőeszközökkel történő ellátás,

e) védelmi célú építmények fenntartása,

f) a lakosság kimenekítése, kitelepítése és befogadása,

g) gondoskodás a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak (különösen víz-, élelmiszer-, takarmány- és gyógyszerkészletek, állatállomány) és a kritikus infrastruktúrák védelméről,

h) a kárterület felderítése, a mentés, az elsősegélynyújtás, a mentesítés és a fertőtlenítés, és az ezekkel összefüggő ideiglenes helyreállítás, továbbá a halálos áldozatokkal kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések,

i) a települések kockázatértékelésen alapuló veszélyeztetettségének felmérése,

j) a veszélyelhárítási tervezés, szervezés,

k) közreműködés a kulturális örökség védett elemeinek védelmében, a vizek kártételei elleni védekezés külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásában, a menekültek elhelyezésében és ellátásában, továbbá a tűzoltásban, és a nemzetközi szerződésekből adódó tájékoztatás és kölcsönös segítségnyújtás feladatainak ellátásában.

A polgári védelmi kötelezettség személyes kötelezettség az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében.

2012. január 1. napjával a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok állami tűzoltósággá alakultak át. Az állami tűzoltóság (a hivatásos tűzoltóság és a tűzország) a hivatásos önkormányzati tűzoltóság általános jogutódja.

Az állami tűzoltóság rendészeti feladatait a következőkben példán keresztül mutatjuk be:

„A hivatásos tűzoltóság, az önkormányzati és a létesítményi tűzoltóság (a továbbiakban együtt: tűzoltóság) a tűz oltása és a műszaki mentés érdekében a személyes szabadságra, a magánlakás sérthetlenségére és a tulajdonra vonatkozó alkotmányos jogokat – az e törvényben meghatározottak szerint – olyan mértékben korlátozhatja, amely arányban áll az élet, a testi épség és anyagi javak védelmével.” (Az 1996. évi XXXI. törvény – a továbbiakban: Tvt. – 3. §-a)

„A tűzvédelmi hatóság külön jogszabályban meghatározott esetekben engedélyező, tiltó és korlátozó intézkedéseket tesz, a tüzesettel kapcsolatban tűzvizsgálati eljárást folytat le és hatósági bizonyítványt ad ki, valamint a tűzvédelmi kötelezettségeiket megsértőkkel szemben tűzvédelmi bírságot szab ki.” (Tvt. 11. §)

„A tűzvédelmi hatóság bűncselekmény gyanúja esetén értesíti az illetékes rendőri szervet, ha a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy katonai, az illetékes katonai nyomozó hatóságot.

A tűzoltóság, a tűzvizsgáló vagy a rendőrség kiérkezéséig köteles biztosítani a tüzeset helyszínét, továbbá azoknak a tárgyaknak, eszközöknek az őrzését, amelyek a bűncselekmény gyanújának bizonyítékaként szolgálnak.

A tűzoltóság felhatalmazott képviselője a rendőrség helyszínre érkezéséig jogosult a tüzeset helyszínén

a) a területet lezárni,

b) a veszélyeztetett területen lakókat, a lakóhelyük elhagyására kötelezni,

c) az ügyfelet, tanút a helyszínen tartózkodásra kötelezni,

d) a helyszínen tartózkodókat – a rendőrségről szóló törvény szabályainak megfelelő alkalmazásával – személyazonosságuk igazolására kötelezni.” (Tvt. 14. § 4 – 6 bekezdések)

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 1. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„E törvény hatálya a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és társadalombiztosítási ellátására terjed ki.”

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 29. § a) pontja szerint:

„Kizárólag az ügyészség végzi a nyomozást a következő bűncselekmények miatt:

a) a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja által elkövetett, nem katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmény, továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja és a kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott pénzügyi nyomozó által elkövetett bármilyen bűncselekmény...”

A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 215. §-a szerint a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggésben elkövetett szabálysértés miatt a hivatásos katasztrófavédelmi szerv erre felhatalmazott ügyintézője is szabhat ki helyszíni bírságot.

A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény szerint:

„A polgárőr szervezet tevékenysége során együttműködik az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervvel, a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel, továbbá együttműködhet az egyéb rendvédelmi szervekkel, az önkormányzati tűzoltóságokkal és az önkéntes tűzoltó egyesületekkel, az állami és önkormányzati szervekkel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervével, a közlekedési hatósággal, a környezet- és természetvédelmi szervekkel, a mezei és természetvédelmi őrszolgálatokkal, az erdészeti szakszemélyzettel, valamint a hivatásos vadászokkal. Az együttműködés tartalmát a felek írásbeli együttműködési megállapodásban rögzíthetik.” /6. § (1) bekezdés/

A katasztrófavédelmi szerv az imént idézett szabályozással egységes, centralizált és széles hatósági jogkörrel felruházott rendvédelmi szervként a rendészeti igazgatás részévé vált. Egységes: amennyiben magába integrálta a polgári védelmet, amelyet korábban külön törvény szabályozott, centralizált: amennyiben megszüntette a hivatásos önkormányzati tűzoltóságot, rendvédelmi és rendészeti: amennyiben a katasztrófavédelmi szerv tevékenysége veszélyelhárító technikai és szervezési műveleteket, valamint hatósági végrehajtó-rendelkező tevékenységet egyaránt magába foglal.

Az Európai Unióban, miként a rendészetnek, katasztrófavédelemnek sincs egységes szervezeti modellje, amit a tagországoknak követniük kellene. Mindazonáltal a civil lakosság háborús körülmények közötti védelmének elveit is rögzítő Genfi Egyezmény a polgári védelemről, a NATO tagságból adódó kötelezettségek, a Helsinki Egyezmény az ipari balesetek határon túli hatásairól, valamint a SEVESO II. irányelv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kockázatának ellenőrzéséről, olyan szakmai és

szervezeti követelményeket állítanak, amelyeknek az egyezményekben részes tagállamoknak meg kell felelniük.

A komplex biztonságot fenyegető, de minőségükben eltérő veszélyek, mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése, az államokon belüli instabilitás, a különböző térségekben zajló események kihívásai, az illegális és tömeges migráció egymást erősítő hatások, ezért ezek kezelésére a katasztrófavédelemnek is folyamatosan felkészültnek kell lennie.

A katasztrófavédelmi szervbe olvasztott polgári védelem és az államosított tűzoltóság integrált országos irányítása nem jellemző az uniós térségben, de arra több európai ország is mutatott példát, hogy a rendkívüli helyzetekre való felkészülés rendjén ezeknek az erőknek a koordinált igénybe vétele a leghatékonyabban az ügyeletek összevonásával, egységes bevetés-irányítási rendszereken keresztül történhet.

A komplex biztonsági szemlélet és a váratlan helyzetekre való azonnali beavatkozások igénye a hagyományos rendészeti igazgatást közelebb hozta a polgári védelemhez, a tűzoltóság és a mentő szolgálatok munkájához. Amennyiben viszont minőségileg egymástól lényegesen különböző problémákat kapcsolunk össze a biztonsággal „határozottan fennáll annak a veszélye, hogy ezek a kérdések elbiztonságiasodnak, azaz átvesszük a hagyományos biztonsági intézmények fogalmazását és gondolkodásmódját, és ezzel az ellenségesség, nem pedig az együttműködés szemléletét erősítjük.”¹¹⁸

Az intelem a rendészeti igazgatás terjedelmi határainak a túlságosan szélesre nyitása ellen érvel.

Az új veszélyek megváltozott kezelési technikákat követelnek, amely a rendvédelmi, a katonai és a civil elhárító képességek integrációjára épülhet.

A veszélyelhárítás jog által szabályozható területeit célszerű elkülöníteni a jog által nem szabályozható, illetve a nem jogi, hanem más típusú normákkal (technológiai előírások, szakmai fogások) kezelhető területektől.¹¹⁹ További lehetőség a veszélyforrások megkülönböztetése annak alapján, hogy milyen az értékteremtő folyamat fenyegetettsége és sebezhetősége. E felfogás szerint a kockázat mértéke a fenyegetettség és a sebezhetőség arányával fejezhető ki.¹²⁰

A másik megközelítés, amit „reflexív modernizációnak” neveznek, azt a folyamatot kíséri figyelemmel, ahogyan a kezdetben nagy kockázatú tevékenység a technológia fejlődésével egyre biztonságosabbá válik. Végül a harmadik olvasat a veszélyek társadalmi fogadtatását elemzi, ahol a közösségi szolidaritástól eljuthatunk a teljesen kiszolgáltatott egyénig, aki kénytelen az általa nem uralható fenyegetésekkel szembe nézni.¹²¹

118 RENNER, Michel: *A biztonság új értelmezése*. In: A világ helyzete 2005. Újrágondolt biztonság. Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2005

119 IRK Ferenc: *Biztonságérzet a rizikótársadalomban?* Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára, Pécs, 2004

120 VASVÁRI György: *Adat- és vagyonbiztonság, A biztonságról*, CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997

121 BUKOVICS István-KISS Ernő: *Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon*, Belügyi Szemle, 2004/7–8.

A modern kor legjelentősebb sikereit azzal éri el, hogy a technikai védekező mechanizmusok egész rendszerét alakítja ki és ez által azok a tényezők, amelyek kezdetben a kockázatokat növelték, a védekezés eszközeinek a megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. A veszélyek vállalásában nagy szerepe van a politikai reklámnak. A kormányzatok el tudják érni, hogy a saját felelősségi körükbe tartozó tevékenységeket alacsony kockázatúnak állítják be, míg bizonyos külső tényezőknek, amelyek rajtuk nem kérhetők számon, magas rizikót tulajdonítanak.¹²²

A biztonság a társadalom és az egyén szükséglete. A veszély olyan fenyegetés, ami elsődlegesen társadalmi értékek sérelmének lehetőségét prognosztizálja.

A veszély forrása lehet tisztán természeti eredetű, amely emberi közrehatás nélkül is elindít sérelmekhez vezető oksági folyamatokat. A természeti környezet csak annak jobb megismerésével és a természeti folyamatok előre jelzésével tehető biztonságossá.

A természeti veszélyek másik nagy csoportja már a természet-társadalom kölcsönhatásában keletkezik, ezért ezek a kockázatok lényegesen csökkenthetőek a természetes környezet megóvásával, a környezettudatos magatartással, azzal az elvvel, amely szerint a természet állapota tovább nem rontható. Ennek betartása minden állam, minden intézmény és minden ember kötelessége.

A természet jelen állapotban való megtartása másfelől emberi jog, az élhető élet egyik fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20) határozata megállapítja: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.”¹²³

A természet-társadalom anyagcsere folyamatokból keletkező veszélyek egyfelől a természettudományok és a mérnöki apparátusok aktivitását, másfelől pedig a környezeti közigazgatás szolgáltató és hatósági korlátozó, szankcionáló közjogi intézményeinek a fejlesztését követeli meg.

Összefoglalás az V. fejezethez

A rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el.

A rendészeti igazgatás mint a közigazgatás része magán viseli a közigazgatás általános jegyeit:

- ✿ A rendészeti hatósági eljárások főlényhelyzetben lévő hatósági alanya a rendészeti szerv.
- ✿ A rendészeti igazgatás is felosztható szakirányú (külső) hatósági ügyintézésre és a rendészeti szervezetet fenntartó szervei (belső) igazgatási tevékenységre.

122 PERETTI-WATEL, Patrique: *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable?* Risque et démocratie, IHESI, Paris, 1999

123 BÁNDI Gyula: *A környezetjogi felelősségről*, Belügyi Szemle 2005/5. szám

- * 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 személyzete része a közszolgálatnak.

Modern az a rendészet

- * amelynek a működésében érvényesül a jog uralma és az emberi jogok tisztelete (a rendőrség a jog hadserege),
- * a belső munkamegosztásban – a szakmává fejlődés szervezeti feltételeként - különül a közbiztonsági őrök, a veszélyelhárító karhatalmi és a bűnüldözési funkció (a rendészet professzionalizmusa),
- * biztosítottak a legkorszerűbb tudományos-technikai feltételek, a vezetésben pedig érvényesülnek a szervezés- és vezetéselmélet élenjáró módszerei (rendészeti menedzsment).

Ha a rendészet a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen

- * abban, hogy *kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki*, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetőek,
- * abban, hogy a közigazgatás *a közjog által szabályozott hatósági tevékenység*, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, végül
- * abban, hogy *szakmai felkészültséget*, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás sajátosságai

- * *A negatív kontroll* jelleg.
- * A szervei és szakirányú működésének *differenciálatlansága*.
- * *A teljesítménymérés* nehézségei.
- * *A rendészeti szaktudás* elismerésének útjában álló akadályok.
- * A rendészeti igazgatás *funkcióinak elkülönülése*.
- * A rendészeti igazgatás *kettős természete*. (A közrendvédelmi és a bűnüldözési funkciók eltérő hatalmi ágakhoz kapcsolódnak.)
- * A szolgálati ágak *viszonylagos önállóság*.
- * A rendészet közjogi szabályozásának összetettsége.

A katasztrófavédelem: „a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatósi, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszün-

tetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.”

A katasztrófavédelmi szerv egységes, centralizált és széles hatósági jogkörrel felruházott rendvédelmi szervként a rendészeti igazgatás részévé vált.

Kérdések az V. fejezethez

1. Mi a rendészeti igazgatás fogalma?
2. Melyek a közigazgatás és a rendészeti igazgatás közös jegyei
3. Milyen követelményeknek kell megfelelnie a modern rendészetnek?
4. Melyek a rendészeti igazgatás sajátosságai?
5. Miért tekintjük a katasztrófavédelmi igazgatást a rendészeti igazgatás részének?

VI. FEJEZET

Rendészet, rendvédelem és honvédelem

1. A fegyveres szervek

A hatályos joganyagban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek, noha a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény a *fegyveres szerv* megnevezéssel váltotta fel a korábbi *rendvédelmi* kategóriát.¹²⁴ Az Alaptörvény is használja a rendvédelem fogalmát, de eredeti jelentésében, akkor, amikor a különleges jogrenddel összefüggő szabályozásról rendelkezik: „A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be...”¹²⁵

A szakirodalomban egyes szerzők a rendészet-rendvédelem fogalmakat szinonimaként alkalmazzák. Mások úgy fogalmazzák, hogy a rendvédelmi szerv elnevezés terminológiai lelemény, utalás arra a centralizált és katonai elvek szerint felépített struktúrára, amelyeknek tartalmi ismérveit a veszélyelhárítás, formai jegyeit a hivatásos szolgálati jogviszony, a fegyveresen ellátott szolgálat, és az egyenruha-viselés alkotják.

Vannak azonban a rendvédelem fogalom használatának kritikusai is, akik magyar közigazgatási jogtudomány klasszikusaira hivatkozva azt vallják, hogy rendészet alatt a közigazgatás részeként művelt rendőrigazgatás értendő, míg a rendvédelem a rendőrigazgatásnak az elkülönültségét, militarizáltságát és a honvédelemmel tartott szoros kapcsolatát fejezi ki.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervek közé sorolja a rendvédelmi szerveket, valamint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot. A hivatkozott törvény szerint rendvédelmi szervek a következők: a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalt ugyanez a törvény kormányhivatalként jelöli.

124 A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) 1. § (1) bekezdése szerint: E törvény hatálya a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és társadalombiztosítási ellátására terjed ki.

125 Alaptörvény, 51. cikk (3) bekezdés

1.1 Rendészet és honvédelem

Létezik két hivatás, a katonái és a rendőri, amelynek egyaránt a veszélyelhárítás a társadalmi rendeltetése. Mindkét szakma gyakorlójának speciális tudása, hogy képes felismerni a mestersége hatókörébe tartozó fenyegetéseket, és uralja a fizikai erőhatalomnak azokat az eszközeit, amelyekkel a veszély csökkenthető vagy teljesen megszüntethető. A katona és a rendőr munkája egyaránt a modernításban indult el a szakmává fejlődés útján, amihez a következő feltételekre volt szükség:

- ✿ a polgári nemzetállam megszületése,
- ✿ a közjog és a magánjog elkülönülése, a közigazgatásnak, mint a munkamegosztás egy ágának kialakulása, és végül
- ✿ az emberi és az állampolgári szabadságjogok elismerése.

A kétféle veszélyelhárítás szakmai rangra emelkedése együtt járt a két szolgálati tevékenység egymástól való eltávolodásával. A nemzetállami lét világossá tette a belső és a külső veszélyek közötti minőségi különbséget. A modern közigazgatás a rendészet civilesítésével született meg. Az emberi jogok új felfogása a katonai képességek és a rendőri legitim erőszak alkalmazásának merőben eltérő módszereit hozta el, mind a hatósági kényszerek szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő bevetésének módjában és annak céljában.

Magyarország az 1867-es kiegyezés után sokat ledolgozott addigi történelmi hátrányából. Közjogunk minősége ekkor európai színvonalra emelkedett. Ezt a lendületet törte meg az első világháború, de a polgárosodás – szerényebb eredményekkel – folytatódott a két világháború közötti időszakban is, noha sokasodtak a tekintélyelvű hatalomgyakorlás riasztó vonásai. A német megszállást és a fasizmus vereségét országunk történelmében újabb tragikus fordulat követte. A proletárdiktatúra 1948 után viharos gyorsasággal építette ki a maga pártállami rendszerét. A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. A hadsereg működésében feudális vonások tértek vissza. Olyan fegyverekre támaszkodó birodalom mintáinak kényszerű átvételére került sor, amelynek intézményeit és állameszméjét elkerülte a reneszánsz és a felvilágosodás hatása.

A rendőri működés kivonult a jog uralma alól, az emberi és állampolgári jogok elvesztették eredeti tartalmukat. A hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális centralizálás és a militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző. A korlátozást nem tűrő önkény kedvelt megoldása, amikor a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadsereggént működteti.

Az 1990-es rendszerváltozás ismét elhozta a reményt, hogy a diktatúra által leginkább megcsúfolt két hivatás visszatérhet a polgári demokráciák legjobb hagyományaihoz, azokhoz, amelyek egyszer már a magyar politikai kultúrának is jellemzői voltak. A hadsereg esetében ezt megkönnyítette a NATO-tagság. A rendőrség tekintetében ilyen egységes demokratikus modell nem létezik. Az alkotmányos fordulatot minden országnak a maga útját járva kellene elérnie.

A társadalmi-politikai fordulat idején a hazai szakirodalomban vita alakult ki a rendészetpártiak és a rendvédelem hívei között. Előbbiek ragaszkodtak a magyar közigazgatási jog háború előtti hagyományaihoz, amikor elgondolásai megvalósításához a rendészet fogalom jogaiba való visszahelyezését kezdeményezték. Ezekben a törekvésekben meghatározó szerepe volt Szamel Lajosnak. A közigazgatás tudományának tekintélyes művelői sorában említhetjük Berényi Sándort, aki szerint: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.”¹²⁶ Hasonló érvekkel kívánta a rendészet fogalmi rehabilitációját Katona Géza.¹²⁷

Ivancsics Imre egyik publikációjában áttekintette a rendészetmeghatározásoknak szinte a teljes körét. Hivatkozott Ernyes Mihály munkásságára, aki a rendészet szó megjelenését a XIX. század elejére teszi,¹²⁸ majd így folytatja:

„Az 1980-ban megjelent tankönyvben a szerzők azt a felfogást tették magukévá, amely szerint »a szocialista államban a rendészet államigazgatási ágazat, amely a közrend és a közbiztonság védelmezésére hivatott, továbbá, hogy a szakágazatok rendészeti feladatait nem a rendészeti apparátusnak, hanem a szakágazati szerveknek kell ellátniuk« és ehhez meghatározott esetekben a rendészeti ágazat segítséget nyújt. Hozzá tették továbbá, hogy a rendészet jellegének és az államigazgatási szervezetben elfoglalt helyének megítélésében nincs jelentős eltérés a polgári és a szocialista jogállamiság híveinek nézetei között.”

Szamel Lajos álláspontjának felidézése után más szerzők véleményét ismerteti, egyebek mellett Nyiri Sándorét, aki lényegében Szamel megközelítését helyesli.¹²⁹

Ivancsics ezután a Baraczká Róbertné – Szikinger István szerzőpáros tankönyvi meghatározását idézi: „Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.”¹³⁰

Az idézetek sorát Balla Zoltán következtetésével zárja. „A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul”¹³¹

Ivancsics ezek után a rendészet különböző meghatározásait a következőkkel kommentálja: „A fentieknél fontosabbnak ítéljük meg Szamel Lajos kiindulópontjának és megközelítésének a felemlítését. Ő a rendészeti tevékenység joghoz kötését a jogállamiság szem-

126 FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog, Különös rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 213.

127 KATONA Géza: *Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához...* i.m.

128 ERNYES Mihály: *A magyar rendőrség története* I. kötet, BM Kiadó, Budapest, 2002, 23.

129 NYIRI Sándor: *A rendészeti igazgatás elvi kérdései*. Belügyi Szemle, 1996/7–8., 3.

130 BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: *A rendészeti igazgatás*, Magyar Közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 383.

131 BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*, Magyar Közigazgatás, 2000/1., 21.

*pontjából elemi igénynek tekintette. Másként fogalmazva, ne legyen semmilyen területen rendészeti fellépésre lehetőség, ha ezt a jog nem alapozza meg. Emiatt a fogalomból ki kell iktatni azt, ami felesleges, ami a jog eszközeivel nem kezelhető. Ellenkező esetben nincs jogbiztonság, de lehet önkény és kiszolgáltatottság*³²

A jogalkotás azonban más irányt vett, a rendészetet mind távolabb helyezte a civil közigazgatástól és építette a rokoni szálakat a honvédelemmel, ahol pedig a joguralom merőben más értelmezést kap. Ezt fejezte ki a honvédelemről szóló törvényben a rendvédelem első normatív előfordulása: A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló korábbi, 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: első Htv.) 15. §-ában a fővárosi és a megyei védelmi bizottságokról rendelkezve, a megyei közgyűlés elnöke, illetve a budapesti főpolgármester által vezetett bizottság tagjai között találjuk *„a Kormány által meghatározott rendvédelmi szervek”* vezetőit.

Az első Htv. tehát rendvédelmi szervnek tekintette azokat a kormány által meghatározott szerveket, amelyek vezetőit rendkívüli helyzetekben a védelmi bizottságokba delegálják. A honvédelemben részt vevő más szervekről az első Htv. 65. §-a a következőket tartalmazta: *„A Rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási testület, a Vám- és Pénzügyőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: rendvédelmi szerv) jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.”*

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: második Htv.) 42. § (1) és (2) bekezdése, a rendvédelmi szervek felsorolását mellőzve, a következőket foglalta magába:

„(1) A rendvédelmi szervek jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi feladatok ellátásában.

(2) A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,*
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,*
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,*
- d) részt vesznek a polgári védelmi feladatok ellátásában,*
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,*
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.”*

A második Htv. a honvédelmi igazgatás körében a korábbtól eltérő módon szabályozta a megyei védelmi bizottságok összetételét, amennyiben a 42. § (4) bekezdése szerint annak tagja – mások mellett – a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, a megyei

132 IVANCSICS Imre: *Hozzászólás a rendészet meghatározásához*. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2007, 3–4.

katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője, a fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója és a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság parancsnoka.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban hatályos Htv.) 18. § (1) bekezdése szerint:

A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,
- d) részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásában,
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.

A hatályos Htv. világossá teszi, hogy a civil és a honvédelmi igazgatás kapcsolata a rendkívüli helyzetekben átalakul, minthogy olyankor az állam egész működése az aktuális veszélyek elhárításának rendelődik alá.

1.2 Alkotmányos fundamentumok

Az 1989. októberi alkotmány ismerte és használta a rendészet kifejezést, amikor a kormány feladatait fogalmazta meg [33. § (1) bekezdés h) pont]. A VIII. fejezet ekkor *A fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte, összhangban az akkor hatályos, az állam külső és belső biztonságát oltalmazó normákkal.

Az 1993. évi módosítás is a rendészet terminus technikust követte:

„40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”¹³³

Az indokok következők voltak: *„A határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet. Ezért jogállása és feladatköre a modern államokban hasonlít a rendőrségéhez, néhány helyen még a megnevezése is határrendőrség. A magyar határőrség hagyományosan kialakult és jogszabályban meghatározott alapvető feladata is az államhatár őrzése, a határrend fenntartása, a határforgalom ellenőrzése, amelyek tipikusan rendészeti jellegű feladatok. Ezen alapul a határ-*

133 Az 1993. évi CVII. törvény rendelkezései 1994. január 1-jén léptek hatályba.

őrségnek határrendészeti szervvé való továbbfejlesztése. Ezért e feladatokat el kell választani a fegyveres erőtől és azok feladataitól. A határőrség az Alkotmány szerint a fegyveres erők része, s mint ilyen, nem láthat el rendészeti, igazgatási feladatokat. Feladata ugyanakkor az országhatárok közvetlen védelme erőszakos, jogellenes határmenti cselekmények, fegyveres határsértések (incidensek) esetén, amelyek elhárításához nem kell elrendelni sem a szükségállapotot, sem a fegyveres erők alkalmazását.”

A korábbi alkotmány VIII. fejezetének címe a 2005. január 1-jén hatályba lépő módosítás után *A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervekre* változott, egyúttal a 35. § (1) bekezdésében is váltotta a rendészet kifejezést. *„A haderőreform keretében már hosszú évek óta stratégiai célkitűzés az önkéntesség elvére épülő, professzionális haderő megteremtése, ami viszont szükségessé teszi a honvédelmi kötelezettségek rendszerének felülvizsgálatát. [...]”*

Az alkotmány további módosítása az önkéntes haderőre történő áttéréssel és a haderőreformmal összefüggésben megváltoztatta a határőrség korábbi kettős jogállását (egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv), *„... amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át”* – olvasható a 2004. évi CIV. törvény általános indoklásában.

A 2007. évi alkotmánymódosítás a VIII. fejezet címét ismét megváltoztatta, a megnevezése *A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek* lett.¹³⁴ Az *„... alaptörvény VIII. fejezetének címében a rendvédelmi szervekre való utalást egyes rendvédelmi szervek megjelölésre cseréli, tekintettel arra, hogy törvény az Alkotmányban nem nevesített rendvédelmi szerveket is létrehozhat. Jelenleg – az Alkotmányban nevesített rendvédelmi szerveken túl – ebbe a körbe tartozik a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdése szerint a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság”* – olvasható a 2. §-hoz fűzött indoklásban.

Az Alaptörvény a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal *Az Állam* című fejezetében foglalkozik (46. cikk). Az alaptörvény tervezetéhez a parlamenthez benyújtott javaslat indoklása szerint *„... a javaslat nem korlátozza egyéb, rendvédelmi funkciókkal rendelkező szerv kialakítását”,* viszont *„a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat”.* Amint arra már korábban utaltunk, nemcsak az indoklás, hanem maga az Alaptörvény is – a különleges jogrenddel összefüggésben – a rendvédelmi szervek terminus technikust alkalmazza.

Az Alaptörvény, valamint a korábbi és a hatályos honvédelmi törvények áttekintése arra ad alkalmat, hogy tisztázhassuk a honvédelmi és az általános közigazgatás kapcsolatát. Békeidőben a honvédelem elkülönül a civil szférától, *belső honvédelmi igazgatás-ként* működik, azzal a társadalmi rendeltetéssel, hogy a Magyar Honvédség harcképeségét fenntartsa és fejlessze, tegye lehetővé a NATO-tagságból származó kötelezettségek

134 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

teljesítését, valamint a nemzetközi békefenntartó és béketeremtő missziókban való részvételt. Békeidőben is gondoskodni kell azonban az országvédelemre és a rendkívüli helyzetekre való felkészülésről, ami a katonai, a rendvédelmi és a civil szervezetek, továbbá a lakosság együttműködési készségének fejlesztését célozza. Ez utóbbi végrehajtó-rendelkező tevékenységet nevezhetjük *kooperatív honvédelmi igazgatásnak*, ami része a civil közigazgatásnak. A belső és a kooperatív honvédelmi igazgatásra egyaránt jellemző, hogy nem gyakorol irányítási jogosítványokat a közigazgatás más ágazatai felett, azoktól sem feladatokat, sem hatásköröket nem vehet át.

Az országot fenyegető külső veszélyek elhárítására kihirdetett minősített időszakokban a közélet általános szervezője a *honvédelmi igazgatás* lesz, amelynek az igazgatás minden más formáját alárendelik, és amely számos feladatot, valamint hatáskört vesz át a civil közigazgatástól.

A honvédelmi igazgatást bemutató egyetemi jegyzet – kiindulva a Nemzeti Biztonsági Stratégia¹³⁵ egyes elemeiből – felidézi a Nemzeti Katonai Stratégia főbb területeit:

- * „a nemzeti haderő felépítése és annak indoklása;
- * a biztonsági környezet azon elemeinek leírása, amelyek a kijelölt nemzeti biztonsági célkitűzések elérését szolgáló katonai képességeket befolyásolják;
- * azon műveleti koncepciók leírása, amelyeket a nemzeti haderő (a Magyar Honvédség) alkalmazhat a kitűzött célok elérésére;
- * azon nemzeti biztonsági feladatok leírása, amelyek végrehajtására a nemzeti haderőnek (a Magyar Honvédségnek) fel kell készülnie;
- * ezen nemzeti biztonsági feladatok végrehajtásához szükséges katonai képességek meghatározása;
- * annak leírását, hogy a kívánt katonai képességek hogyan szerezhetők meg és miként tarthatók fent.”

Ezt követően szól a *hagyományos katonai* célkitűzésekről:

- * „a nemzeti határok védelme más államok agressziója ellen;
- * az ország területi integritásának megőrzése;
- * az Alaptörvényben meghatározott keretek között részvétel a belső biztonsági feladatok végrehajtásában;
- * részvétel szövetségi (NATO), illetve európai biztonsági (EU) keretekben végrehajtott katonai műveletekben;
- * részvétel a nemzeti és nemzetközi keretekben végrehajtott műveletekben (békefenntartás, humanitárius segítségnyújtás);
- * jogszabályban meghatározott, speciális katonai képességeken alapuló, a polgári szférát támogató feladatok végrehajtása.”

135 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, Hivatalos Értesítő 2012. február

A most idézett jegyzet a *nem hagyományos katonai feladatok* közé, az új típusú kockázatokra és kihívásokra figyelemmel, a következőket sorolja:

- * „a terrorizmus elleni harc katonai feladataiban való részvétel;
- * a szervezett bűnözés, kábítószercsempészet elleni fellépés speciális támogatása;
- * a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozásában való részvétel;
- * a környezetbiztonsági (katasztrófavédelmi) feladatok.”

A szerző ezek után joggal állapítja meg:

„A honvédelmi igazgatás mindezen területei is bizonyítják, hogy a honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része, annak normál (béke-) időszaki szervezetére épülő, specifikusan szervezett, centrálisan irányított és különös hatáskörökkel rendelkező eleme. Tevékenységét sohasem önállóan, hanem a közigazgatás egységében végzi.”¹³⁶

A rendvédelmi igazgatás eredeti formájában a honvédelmi igazgatásnak alárendelt rendészeti igazgatás *minősített helyzetekben*.

A rendészeti igazgatás azonban békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt. Ez a rendészet sem hierarchiájában, sem személyzetének jogi státusában nem követi a honvédelmi igazgatás mintáit, ellenben nagyon is követi az általános közigazgatás működési elveit, egyebek között abban is, hogy a közigazgatási anyagi és eljárási jog hatálya alatt áll. *A rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikaierőszak-monopólium jogállami formája.*

A rendészetelmélet kimunkálásának egyik előfeltétele a rendészeti jelenségek megnevezésére alkalmas alapfogalmak tisztázása, konszenzus létesítése annak érdekében, hogy egyes kifejezéseken mindenki ugyanazt értse. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy a definíciók tartalma ne lenne vitatható, de az értelmes polémiával szemben követelmény, hogy a vita mindenki által értett nyelven folyjék.

Tárgyunkat a szakirodalom és a tételes jog elmélete is gyakran jelöli *a rendvédelem* elnevezéssel. Az alkotmányos jogállam rendőrsége nem adhatja fel a demokratikus társadalmak értékrendjét. Úgy lehet törvényes és eredményes, ha mind a tevékenységét meghatározó közjog, mind pedig annak érvényre juttatása az emberi méltóság tiszteletén nyugszik. Az ilyen módon kivívott biztonság szabadságunkat is szolgálja. Ha ebben konszenzusra jutunk, a rendészet–rendvédelem vita valóban értelmét veszíti, és a két kifejezés akár szinonimaként is funkcionálhat. Bízva ebben a közmegegyezésben, magam a későbbiekben élek is ezzel a nyelvi gazdagsággal, de az elkerülhetetlen, hogy a terminológiát pontosítsuk.

136 LAKATOS László: *Honvédelmi igazgatás*, Egyetemi jegyzet, Nemzeti Közszoigalati Egyetem, Budapest, 2012, 8.

A rendészet és a rendvédelem irodalma

Számos jel arra mutat, hogy a katonai és a rendőri hivatás több mint kétszáz éves különválás után ismét közeledni látszik egymáshoz. Nézzük, hogy miként állunk ezzel a jelenséggel!

1990 után a világban olyan folyamatok játszódnak le, a biztonság olyan új fenyegetéseknek van kitéve, amelyek a katonai és a rendőri pálya újraértelmezését teszik szükségessé. Megszűnt a *kétpólusú vilárendszer* és vele eltűnni látszik a globális méretű termonukleáris háború veszélye. Összeomlott egy tekintélyelvű politikai rendszer, a demokrácia elsöprő győzelmet aratott. Ennek ellenére milliók számára nem jött el az emberhez méltó élet, a szabadság és a béke birodalma.

A demokrácia gyakorlata legalább két területen megoldhatatlan nehézségekkel találkozott. Nem fedezte fel a bűnözés elleni küzdelem valóban hatásos ellenszereit és képtelen kezelni a nemzetiségi, az etnikai, a vallási és a gazdasági egyenlőtlenségekből származó feszültségeket. Új veszélyek jelentek meg, amelyeknek a természetét még nem ismerjük elég jól. A katona és a rendőr mesterségének egyaránt az a különleges küldetése, hogy szakmai tudásuk képessé teszi e testületek tagjait a fenyegetések felismerésére és azok fizikai erőhatalommal történő elhárítására.¹³⁷ Időközben azonban azok a veszélyek is megváltoztatták természetüket, amelyeknek a kontrolljára a katonaságot és a rendőrséget létrehozták. A helyi konfliktusok nem oldhatók meg a hagyományos harc szabályainak betartásával, a precíziós bombázás az emberi jogokért folytatott küzdelemnek nem a legcélravezetőbb módja. A rendőrt viszont a nemzetközi szervezett bűnözés, a politikai életbe is behatoló korrupció, a terrorizmus, az illegális kábítószerkereskedelem és más, korábban nem tapasztalt bűnözési formák készítetik szakmája újratanulására.

Az utóbbi időben több ismert nyugati társadalomtudós vont párhuzamot a rendőrség és a hadsereg között. Ennek az érdeklődésnek egyik oka, hogy a bűnözés már említett legsúlyosabb megjelenési formái nemegyszer katonai erők bevetését is szükségessé teszik. Ilyen példákat találunk a terrortámadások felszámolásánál, vagy a kábítószerbirodalmak ellen folytatott szabályos hadjáratoknál. Az utóbbi évek *katonai szerepvállalásai* a Föld válságövezeteiben, olyan helyzetekben történtek, amikor a katonai kötelekeknek közrendvédelmi rendészeti feladatokat kellett megoldaniuk. Ez történt Szomáliában, Cipruson, Koszovóban, Irakban és legutóbb Afganisztánban.

Egy amerikai kutató már a hetvenes évek elején szociológiai vizsgáldást folytatott a Cipruson szolgáló ENSZ-erők soraiban.¹³⁸ Azt tudakolta, hogy a katonák véleménye szerint egy jól felkészített és kiképzett parancsnoknak – a katonai ismereteken kívül – szüksége van-e egyéb szakmai felkészítésre is annak érdekében, hogy rendfenntartó szolgálatát eredményesen ellássa. A másik kérdés úgy szólt, hogy lehetséges-e egy katoná számára hatásos és eredményes békefenntartó tevékenység olyan feltételek mellett,

137 HUNTINGTON, Samuel P.: *A katona és az állam...*, i.m.

138 BRODEUR, Jean-Paul: *Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992–1995)*, *Cultures & Conflits*, no. 29–30 (automne-hiver 1998). <http://conflits.revues.org/686>

amikor fizikai kényszert csak önvédelemből alkalmazhat. A megkérdezettek 51 százaléka mindkét kérdésre igennel válaszolt. A kutató őket tekintette a *rendőrségi ethoszt* valólok csoportjának, amelynek a szakmai tevékenységét a minimális erőszak elve igazgatja. A 49 százalékos kitévő másik csoport, amelynek tagjai mindkét kérdésre tagadó választ adtak, az úgynevezett *katonai ethoszt* testesítették meg. Ők a minimális erőszak helyett a szükséges vagy elégséges erőszak elvét vallották.

Mások a fegyveres legitim fizikai erőszak alkalmazását annak erkölcsi megalapozásával összefüggésben vizsgálták. Úgy találták, hogy akár a haza védelméről, akár a közbiztonság oltalmazásáról van szó, mindkét tevékenység megköveteli a jogi felhatalmazáson túl az erkölcsi értékek általi megalapozást is. Abban azonban már különbség mutatkozik, hogy a katona vagy a rendőr a maga moralitásában hogyan és hova helyezi el ezeket az értékeket. Ennek megfelelően két kategória különböztethető meg: azoknak a köre, akik szakmájuk erkölcsi alapjaival azonosulva, úgynevezett integrált moralitással jellemezhetőek, és azoké, akik különböző okok miatt nem képesek ezeket az erkölcsi értékeket befogadni, és ilyen módon ők morálisan dezintegráltak. A vizsgálódás másik síkjában a legitim fizikai erőszak alkalmazásához megszerzett tudás, készségek és képességek különböző szintjei alapján lehet két kategóriát elkülöníteni. Egyfelől megjelennek a fegyveres szervek azon tagjai, akik jó szakmai felkészültségük eredményeként képesek adekvát fizikai erő érvényesítésére, másfelől pedig azoké, akik kiképzési fogyatékoságok vagy hiányos képességek miatt a számukra biztosított erőszak-monopóliumot kis hatáskorral tudják érvényesíteni. Az erkölcsi megalapozás, illetve a szakmai képességek megkülönböztetése alapján a fegyveres szervek állományába tartozók négy kategóriáját különíthetjük el:

- * *specialistáknak* nevezzük azokat, akik morálisan jól integráltak és képesek a hatáskor és eredményes erőszak alkalmazására;
- * *zsoldosoknak* jellemezhetjük azokat, akik kiképzettségüknel és adottságaikkal fogva jól elsajátították az erőszak alkalmazásának a fogásait, de cselekményeiket hibás erkölcsi motívumok vezérlik;
- * a *bosszúállók* csoportjába soroljuk mindazokat, akik morálisan jól integráltak ugyan, de hibásan alkalmazzák a számukra biztosított fizikai erőszak lehetőségeit;
- * az úgynevezett *lógósok* táborába viszont azok tartoznak, akik morálisan dezintegráltak és ezzel együtt az erőszak-monopólium hatékony alkalmazására is képtelenek.

Az előbbieken vázlatosan jelzett karakterek alkalmasak a szakmai tevékenység kritikai elemzésére és az esetleges eredménytelenség okainak feltárására. Más oldalról azonban segíthetik olyan kiképzési, illetve szakoktatási technikák kialakítását, amelyek a leendő szakembereket nagy valószínűséggel specialistákká fejlesztik, miközben a szakmai deviancia különböző csapdáit is képesek elkerülni.

A már többször idézett kanadai kutató, *Brodeur* az ENSZ Szomáliában végrehajtott, kudarcokkal teli katonai akciójának elemzése kapcsán fűzte tovább az előbbi gondola-

tokat.¹³⁹ Elemzésében elfogadja a minimális, illetve a szükséges erőszak megkülönböztetést, de azt több vonatkozásban finomítja. Azok az ellenvetések – mondja –, amelyek szerint ez a kétféle megközelítési mód tulajdonképpen nem mutat minőségi különbségeket, hiszen a rendőri értelemben felfogott minimálisnak nevezett erőszak azonos lehet a katonaság által alkalmazott szükséges erőszakkal, nem megalapozottak. A kanadai tudós éppen a minőségi különbségeket emeli ki. Arra mutat rá, hogy az erőszak rendőri, illetve militáns megjelenési formái között lényeges tartalmi eltérések mutatkoznak, és emiatt ez a két tevékenység – a katona mestersége, illetve a rendőr szakmája – nem sorolható egyetlen közös osztályba.

Az erőszak alkalmazásának három jellemző vonása írható le.

Alapvető tényező a *helyszín*, amely fizikai és szociális értelemben is erősen homogén, ahol a bűnös jelenség rejtetten és zárványként van jelen. Békében általánosan jellemző, hogy a helyszínen a törvénytisztelő és a rendet támogató magatartások a meghatározók, ezekkel szemben elszigetelten, kivételesen és nagyon sokszor csak konspirált módon van jelen a bűnös cselekmény és annak elkövetője. Ha ezzel hasonlítjuk össze a háborús konfliktusok helyszínét, egészen más képet kapunk. Az utóbbi esetben éles határ húzódik a saját erők és az ellenség között. A barát és az ellenség egyaránt jól azonosítható, a szükséges erőszak alkalmazása az ilyen terepen nagyon gyakran az ellenség erőinek teljes megsemmisítéséig terjed.

Meghatározó az *idő* is: míg a háborús konfliktusok rendszerint elhúzódnak, és szinte általánosan mondható, hogy a kezdetben gyors sikerre építő katonai stratégiák évekig tartó hadiállapotot produkálnak, addig a rendőrségi műveletek rendkívül szűk időbeli határok között lehetnek eredményesek. Még a legélesebb közbiztonságot fenyegető konfliktusra is az a jellemző (például egy túszejtési helyzet megoldása), hogy a gyorsaság, az azonnali helyes reagálás a rendőri beavatkozás professzionalizmusának legfontosabb ismérve. A minimális erőszak alkalmazását nem csupán jogi és erkölcsi megfontolások alapozzák meg, de objektív módon befolyásolja azt az időtényező is, amely egyszerűen nem engedi meg a fizikai erő olyan eszkalációját, mint amilyen a háborús konfliktusokban nagyon is gyakori.

A hadseregeknél rendszerített *fegyverek tűzereje* és pusztító hatása a szükséges erőszak határait igen messzire tolhatja ki. Ez esetleg bevethető és indokolt egy háború győztes megvívásához, de semmiképpen sem alkalmazható egy rendőrségi művelet eredményes végrehajtásához.

A nemzetközi katonai erőknek a különböző válságövezetekben mutatkozó működési nehézségei éppen azzal az ellentmondásos helyzettel magyarázhatók, hogy egy katonai felkészültségű alakulat a működési területén rendőri feladatokkal találkozik, és ezeket a helyzeteket képtelen megoldani a rendelkezésére álló eszközökkel, minthogy a rendőri tevékenység a saját szakmai kompetenciáján kívül esik.

139 BRODEUR, Jean-Paul: *Violence et préjugés raciaux dans les missions de maintien de la paix*, Canadian Government Publishing, Ottawa, 1997

Egy másik elemzés tipikus hadi helyzetet hasonlít össze egy rendőri csapaterővel megoldandó közbiztonsági akcióval.¹⁴⁰ Az első esetben a katonai tevékenység egy ellenséges csoportosulás ellen irányul, a második esetben a rendőri fellépés a közbiztonságot súlyosan zavaró tömeg csapaterővel történő megfékezését célozza.¹⁴¹

A két szituáció azért is alkalmas az elemzésre, mert sokan érvelnek azzal, hogy bár általában nem rokonítható a rendőri és a katonai mesterség, de a rendészeti csapatműveletek a háborús cselekményekkel igen sok közös vonást mutatnak, ezért ez az a terep, ahol a katonai képzettség a legjobban konvertálható. Az összehasonlító vizsgálatok érdekes eredményre jutottak:

- * Megállapítható, hogy míg a katonai művelet az ellenséges csoportosulás *bekerítésére* irányul, addig a rendőri fellépés célja a tömegzavargás *szétoszlátása*.
- * A katonai akció sikere azon múlik, hogy eredményesen *elvágnák-e* az ellenség visszavonulási útvonalait. Ezzel szemben a rendőri művelet arra fog irányulni, hogy az erőcsoportosulás résztvevői mind nagyobb számban kapjanak *szabad utat* a helyszín elhagyására.
- * A katonai fellépés el akarja érni, hogy az ellenségben alakuljon ki *a minden elveszett* érzése. Ezzel szemben az értelmes rendőri akció ellenkezőleg, azt erősíti a közbiztonságot fenyegető csoport tagjaiban, hogy *van remény* a helyzet megoldására, van mód a helyszín büntetlenséget biztosító elhagyására. A rendőri manővernek éppen attól kell óvakodnia, hogy a tömegben kialakuljon az irracionális magatartásra sarkalló reménytelenség érzése.
- * Minden katonai műveletnek része az ellenséges élő erőknek, a szervezeti rendnek, az ellenség fegyverzetének, vagyontárgyainak, katonai infrastruktúrájának szisztematikus *lerombolása és megsemmisítése*. Ezzel szemben a rendőrségnek – minden körülmények között – szigorúan óvnia kell az életet és a vagyonbiztonságot.
- * A katonai művelet a hadicselekmények helyszínén minden épületet, műtárgyat és magánlakást a harci *siker érdekeinek rendel alá*. Ezek szabadon elfoglalhatók, illetve erődítménnyé tehetők. E közben a mégoly kiterjedt rendőri fellépés sem kérdőjelezheti meg csupán célszerűségi okokból a magánterek sérthetetlenségét, *a környezet kíméletét*.
- * A harc sikeres megvívásának nélkülözhetetlen eleme *az ellenség üldözése* és fogságba vetése. A rendőrségi taktika értelmes célja, ezzel ellentétben, az lehet, hogy a

140 LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *Du maintien de l'ordre en France*. Revue internationale de criminologie et de police technique, 1996/3, 272.

141 „A tömegoszlatás a jogellenesen összegyűlt, valamint jogszerűen összegyűlt, de jogellenes magatartást tanúsító tömegnek a helyszín elhagyására, fizikai egységének megbontására irányuló – a tömeg egészére vagy annak jelentős részére kiható – rendőri intézkedések összessége.” A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. BM rendelet 51. § (1) bek.; „A csapaterő alkalmazása esetén a rendőrség a személyi állomány összevonása és kötelékbe szervezése, ennek egyszemélyi parancsnoki vezetés alá helyezése, továbbá sajátos taktikai szabályok alkalmazása útján biztosítja a feladat végrehajtását. Szolgálati Szabályzat 52. § (1) bek.

rendbontás *helyszínét elhagyókkal* szemben mindenféle további fellépés már szükségtelen.

- ✱ A meglepetés és a *váratlanság* a katonai siker egyik záloga. Ezzel szemben a rendőrségi csapatakciót a *megelőzésre* irányuló rendészeti műveletek egész sora vezeti be, éppen azért, hogy a váratlanság és a meglepetés hatására a rendbontó tömeg ne váljék kezelhetetlenné, vagyis a prevenció minden formája azt célozza, hogy a kialakult veszélyt fizikai erő alkalmazása nélkül lehessen megoldani.

Legalább ennyire tanulságos a katona és a rendőr egyéni magatartása között vonható párhuzam:

- ✱ A katona kiképzése „*oldott és szellős*” abban az értelemben, hogy a harci cselekményre való felkészítés lényege olyan készségek és erények kifejlesztése, amelyek az erő alkalmazásának változatos, ötletes és eredeti megoldásait teszik lehetővé a harcos számára. Ezzel szemben a csapatrendőri gyakorlatok *szigorú zárt rendet* kondicionálnak, ahol az egyéni kezdeményezésnek és ötletnek semmi helye nincs.
- ✱ A katonai erények közé tartozik az *álcázás* képessége, szemben azzal, hogy a rendőri fellépést célszerű *erődemonstrációként* megvalósítani, alkalmazva a „mutasd meg az erődöt, hogy azt ne kelljen alkalmaznod” jelszavát.
- ✱ A katonai nevelés nélkülözhetetlen eleme a harcra való *személyes motiváció*, míg a rendőrt arra kell felkészíteni, hogy számára tilos minden személyes indíték, az egész tevékenységet a jog és a szabályzatok *személytelen* és érzelmeiktől mentes keretei határozzák meg.
- ✱ A katonának alkalmasnak kell lennie az összes rendelkezésre álló *tűzfegyver* koncentrált és gyors bevetésére. Ehhez képest a *rendőr fegyverhasználata* kivételes, szigorúan szabályozott, beleértve a felhasználható lőfegyver típusát és annak alkalmazási módját is.

A katonai és a rendőri hivatás ars poeticájának különbségeit hangsúlyozza a következő vázlat. (9. táblázat).

Szakmai ethoszok	
Katonai	Rendőri
- Ellenséges környezet, totális fenyegetés	- Támogatói környezet, lokális jogsértés
- A szükséges erőhatalom bevetésre való képesség	- A minimális (szükséges és arányos) erőhatalom bevetésére való képesség
- Az önfeláldozás követelménye	- A veszélyvállalás követelménye
- Csak a győzelem elfogadható	- Csak a törvényes eszközökkel elért eredmény az elfogadható

Mindezek a kutatások, amelyeket most felvillantottunk, azzal a tanulással szolgálnak, hogy a *katonai* és a *rendőri hivatás* még a tipikustól eltérő, szélsőséges helyzetekben sem keverhető össze. Mi több, éppen ezek a helyzetek azok, amelyekben a katonai, illetve a rendőrségi professzionalizmus egybemosása súlyos és gyakran szinte helyrehozhatatlan, sok áldozatot követelő, hibás lépésekhez vezet.

A világ új kihívásai valóban nehéz feladatok elé állítják a hadseregeket és a rendészeteket egyaránt. A jelek arra mutatnak, hogy a jó megoldásokat e két szakma művelőinek saját kompetenciájukban kell megtalálniuk, ami nem zárja ki a szoros együttműködést, de a munkamegosztást inkább erősíteni, és nem fellazítani szükséges.

A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. *„A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”*¹⁴² E rendeltetését a rendészeti igazgatás négy funkción keresztül valósítja meg:

- * a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzésével (jelenlét, örökös funkció);
- * hatósági jogalkalmazással (igazgatásrendészeti funkció);
- * a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverésével (karhatalmi funkció);
- * az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárással, a felderítéssel és a nyomozással (bűnüldöző funkció).

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan *„az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket”* – olvasható a 13/2003. (IV. 9.) AB határozat indokolásában. Hasonló álláspontot képvisel a bírói gyakorlat is (lásd a Legfelsőbb Bíróság – már idézett – 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatát).

Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel.

142 SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 30.

A katona és a rendőr munkája egyaránt a modernitásban indult el a szakmává fejlődés útján, amihez a következő feltételekre volt szükség:

- ✿ a polgári nemzetállam megszületése,
- ✿ a közjog és a magánjog elkülönülése, a közigazgatásnak mint a munkamegosztás egy ágának kialakulása, és végül
- ✿ az emberi és az állampolgári szabadságjogok elismerése.

Az Alaptörvény a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal *Az Állam* című fejezetében foglalkozik (46. cikk). Az alaptörvény tervezetéhez a parlamenthez benyújtott javaslat indokolása szerint „... a *Javaslat nem korlátozza egyéb, rendvédelmi funkciókkal rendelkező szerv kialakítását*”, viszont „*a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat*”. Amint arra már korábban utaltunk, nemcsak az indokolás, hanem maga az Alaptörvény is – a különleges jogrenddel összefüggésben – a rendvédelmi szervek terminus technicust alkalmazza.

Összefoglalás a VI. fejezethez

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) 1. § (1) bekezdése szerint: E törvény hatálya a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és társadalombiztosítási ellátására terjed ki.

A rendészeti igazgatás békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt. Ez a rendészet sem hierarchiájában, sem személyzetének jogi státusában nem követi a honvédelmi igazgatás mintáit, ellenben nagyon is követi az általános közigazgatás működési elveit, egyebek között abban is, hogy a közigazgatási anyagi és eljárás jog hatálya alatt áll. *A rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikaierőszak-monopólium jogállami formája.*

A honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része, *annak normál (béke-) időszaki szervezetére épülő, specifikusan szervezett, centrálisan irányított és különös hatáskörrel rendelkező eleme. Tevékenységét sohasem önállóan, hanem a közigazgatás egységében végzi.*”

A katonai és a rendőri műveleteket összehasonlító vizsgálatok megállapításai:

- * Megállapítható, hogy míg a katonai művelet az ellenséges csoportosulás *bekerítésére* irányul, addig a rendőri fellépés célja a tömegzavargás *szétoszlátása*.
- * A katonai akció sikere azon múlik, hogy eredményesen *elvágják-e* az ellenség viszszavonulási útvonalait. Ezzel szemben a rendőri művelet arra fog irányulni, hogy az erőcsoportosulás résztvevői mind nagyobb számban kapjanak *szabad utat* a helyszín elhagyására.
- * A katonai fellépés el akarja érni, hogy az ellenségben alakuljon ki *a minden elveszett* érzése. Ezzel szemben az értelmes rendőri akció ellenkezőleg, azt erősíti a közbiztonságot fenyegető csoport tagjaiban, hogy *van remény* a helyzet megoldására, van mód a helyszín büntetlenséget biztosító elhagyására. A rendőri manővernek éppen attól kell óvakodnia, hogy a tömegben kialakuljon az irracionális magatartásra sarkalló reménytelenség érzése.
- * Minden katonai műveletnek része az ellenséges élő erőknél, a szervezeti rendnek, az ellenség fegyverzetének, vagyontárgyainak, katonai infrastruktúrájának szisztematikus *lerombolása és megsemmisítése*. Ezzel szemben a rendőrségnek – minden körülmények között – szigorúan óvnia kell az életet és a vagyonbiztonságot.
- * A katonai művelet a hadicselekmények helyszínén minden épületet, műtárgyat és magánlakást a harci *siker érdekeinek rendel alá*. Ezek szabadon elfoglalhatók, illetve erődítménnyé tehetők. E közben a mégoly kiterjedt rendőri fellépés sem kérdőjelezheti meg csupán célszerűségi okokból a magánterek sérthetlenségét, *a környezet kíméletét*.
- * A harc sikeres megvívásának nélkülözhetetlen eleme *az ellenség üldözése* és fogságba vetése. A rendőrségi taktika értelmes célja, ezzel ellentétben, az lehet, hogy a rendbontás *helyszínét elhagyókkal* szemben mindenféle további fellépés már szükségtelen.
- * A meglepetés és *a váratlanság* a katonai siker egyik záloga. Ezzel szemben a rendőrségi csapatakiót *a megelőzésre* irányuló rendészeti műveletek egész sora vezet be, éppen azért, hogy a váratlanság és a meglepetés hatására a rendbontó tömeg ne váljék kezelhetetlenné, vagyis a prevenció minden formája azt célozza, hogy a kialakult veszélyt fizikai erő alkalmazása nélkül lehessen megoldani.
- * Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel.

Kérdések a VI. fejezethez

1. Mely szerveket tekint a törvény (Hszt.) fegyveres szervnek?
2. Milyen értelmezések születtek a rendészet és a rendvédelem fogalmak meghatározására?
3. Melyek a honvédelmi igazgatást főbb jellemzői?
4. Mit tartalmaz a rendészeti igazgatás jogállami fogalma?
5. Milyen megállapításokat tettek a kutatások a katonai és a rendőri műveletek összehasonlítása során?

3. RÉSZ

A RENDÉSZET TÁRSADALMI RENDELTETÉSE

VII. FEJEZET

A modern rendészet

1. A történeti előzmények

A tradicionális emberi kapcsolatok legfontosabb színterei évezredekken keresztül a faluközösségek voltak. A települések lakóit nem csupán közös földrajzi környezetük, hanem a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyük és családi szerepük kötötte össze, ami egyéniség nélküli totális integrációt jelentett a közösségen belül, és a legteljesebb kirekesztést azokkal szemben, akik nem tartoztak a társuláshoz. Ilyen körülmények között azonban legfeljebb primitív törzsi együttlétre volt lehetőség. Az emberiség történelme azonban más irányba fordult. A társadalmak gyarapodásával a befelé egyéniséget tagadó, kifelé pedig a másságot elutasító vérségi alapú közösségek helyébe a modern együttlétnek azok a formái léptek, amelyekben a magánszféra és a közösségi lét elválása a belső kohéziók meggyengülésével, és ugyanakkor a külső kapcsolatok megerősödésével, a máshová tartozók és magának a másságnak az elfogadásával jártak.

Hogyan történt mindez? Két fordulópontonról kell szót ejteni:

Először az antikvitás görög-római teljesítményéről, ami a magas szinten szerveződött poliszt, a piacgazdaság csírát, a városiasodást, az egyénnek a közösségről történő leválását, a magán- és a közjog elkülönülését hozta.

Másodszor a modernizációról, ami a tőkés termelést és világgpiacot, a magánélet és a közélet elválását, az emberi méltóság minden más értéket legyűrő diadalát, a jogállam, majd pedig az alkotmányos demokráciák megszületését eredményezte.

Az utóbbi folyamatoknak azonban áruk is volt, a tradicionális közösségek széthullása, és önvédelmi képességeik teljes elvesztése. Visszaszerezhetik-e a kisebb közösségek önvédelmi adottságaikat anélkül, hogy működésük belső rendjében a középkor, avagy az újkori diktatúrák személyiséget és szabadságot tagadó állapotaiban kellene visszasüllyedniük? Ez a kontroll kriminológiájának nagy kérdése. (A kontroll általános fogalmát a VIII. fejezet tárgyalja.)

Idézünk Gönczöl Katalin tanulmányából: „A longitudinális analízisen alapuló kutatásokból markáns érvanyagot merített az 1950-es évektől kezdődően kialakuló *kontrollelmélet*, amely a társadalmi esélyek helyett *a közösségek megtartó képességét* vizsgálta. Nem az integrációs adottságokkal foglalkozott, hanem a kontrollmechanizmusokkal. Azt minősíti, hogy a kontrollok az adott körülmények között mennyire képesek normakövetésre ösztönözni. A kontrollelmélet szerint a személyiség nem kiszolgáltatott rabja az őt körülvevő tényezőknek, hanem racionális, döntésképes lény, aki mérlegeli, hogy az éppen felmerült szükségletének kielégítésében vagy konfliktusának feloldásában mit kockáztat akkor, ha a deviáns megoldást választja.”¹⁴³

143 GÖNCZÖL Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója...* i.m., 27.

A kontroll kriminológiája merőben ellentétes irányú kriminálpolitikai elméletek megalapozására alkalmas. Miközben az „...amerikai modellt az ismertté vált bűnelkövetőkkel szembeni szigorúság, a szabadságvesztés alkalmazásának hihetetlen mértékű kiterjesztése és a zéró tolerancia elvének érvényesítése jellemzi”, addig Európában ez a szemlélet a bűnözés féken tartására rendelt állami apparátusok kritikai elemzésre adott lehetőséget.¹⁴⁴ A kontrollelméletek adhatnak muníciót a demokratikus változathoz, de lehetnek ideológiai támaszai a retotalizációnak is. (Feltéve és nem megengedve, hogy olyan politikai hatalom épül ki, amelyik mindent kontrollálni kíván, miközben saját hatalmát kivonja a társadalmi kontroll minden formája alól.)

A kontrollfelfogás egyik lehetséges interpretációját olvashatjuk Jean Louis Loubet del Bayle munkásságában, aki kapcsolatot talált a rendőrség társadalmi rendeltetésének értelmezése és a társadalmi kontrollok működése között. Del Bayle különbséget tesz pozitív és negatív kontrollok között. Kiindulási pontja az emberi közösségeknek az a sajátossága, hogy magatartási szabályokkal képesek az alkalmazkodásra és a közös cselekvésre. A normák egy jelentős és dinamikusan változó része *pozitív kontrollként* funkcionál, és értékek létrehozását teszi lehetővé. (A pozitív kontroll fogalmáról a IV. fejezetben már részletesen szoltunk.) A magatartási szabályoknak egy másik, lényegesen szűkebb, de jóval időt állóbb köre *negatív kontrollként* a már meglévő anyagi és szellemi értékek védelmére szolgál.

A negatív magatartási szabályok érvényesülésének két nagy rendszere alakult ki: ezek *a társadalom belső és külső negatívkontroll-mechanizmusai*.¹⁴⁵

A negatív belső kontroll alapja a rossztól visszatartó morál, hordozója maga a személyiség, aki ezt a morált a szocializáció folyamatában elsajátította, olyan intézményeken keresztül mint a család, az iskola, az egyház és az erkölcsösséget közvetítő számos más közösség.

A negatív külső kontroll alapja a közösség alkotta és a közösségi létet meghatározó szabály, valamint annak számonkérése egyes tagjaitól.

A negatív külső kontrollnak további két válfaja különböztethető meg, *a közvetlen és a közvetett* forma.

A közvetlen és közvetett negatív külső kontrollok

A negatív közvetlen külső társadalmi kontroll jellemzője, hogy a közösségi és az egyéni tevékenységek nem választhatóak el egymástól, ezért lehetőség van arra, hogy a közösség minden tagja örökjön minden tagjának teljes élete felett. Mindenki ellenőriz mindenkit. A normasértést azonnal és spontán módon követi a közösségi szankció, ami a kiközösítéstől a bűnös elpusztításáig terjedhet. A primitív, tradicionális falusi

144 KEREZSI Klára: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 69.

145 LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *Sécurité et controle social, Traité de securité interieure, Cahiers du Québec, Collection Droit et Criminologie*, 2007, 59.

társadalmak képesek ilyen módon működni, amit a modern társadalmak már nem követhetnek, kénytelenek tehát létrehozni a közvetett kontrollok intézményrendszerét.

A *negatív közvetett külső társadalmi kontroll* jellemzője, hogy a közösségi és az egyéni tevékenységek élesen elkülönülnek egymástól és bonyolult rendszereket képeznek. Az örökös funkció a munkamegosztás egy ágaként jelenik meg, külön erre a célra létrehozott intézményekben valósul meg, csak az egyéni életvitel bizonyos területeire korlátozódik. A normasértést időben később követi a jogintézményként meghatározott és formalizált eljáráshoz kötött szankció.

A *közvetlen és közvetett negatív külső társadalmi kontrollok* egymást kiegészítő hatásmechanizmusait a modern polgári állam teremtette meg. Ez azt is jelentette, hogy a közösség lemondott az önvédelem bizonyos formáiról, amelyek a tradicionális társadalmakban akár a vétkes életének kioltását is jelenthették. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erkölcs civilizációjának”.¹⁴⁶ Minthogy azonban a társadalom békéjének fenntartásához a modernitásban is szükség van fizikai erőszakra, az erőszak meghatározott formáinak államosítására került sor, amit viszont jogi garanciák korlátoznak. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erőszak civilizációjának”.

De mindez miként működik napjainkban és hogyan fog alakulni a jövőben?

A társadalomtudósok egy része azt jóslja, hogy a belső, valamint a közvetlen negatív külső kontrollok szerepe csökken, miközben soha nem látott méretekben kiterjed a közvetett negatív külső társadalmi kontrollok szerepe. Ez a rendészeti igazgatásnak az állami szerepek sorában elfoglalt súlyát is növelni fogja. Ennek a jövőképeknek lehetséges egy optimista és egy pesszimista változata.

Az optimista vízió

Az optimista változat szerint a leghatékonyabb belső kontroll, az erkölcs nem veszíti el jelentőségét, csupán azt történik, hogy egyre határozottabban a pozitív kontrollok között kap helyet az olyan erkölcsi értékek terebélyesedésével, mint a szolidaritás és a tolerancia. Az erkölcs a negatív tartományban is megőrzi funkcióit, de nem úgy, mint közvetlen erkölcsi represszió, hanem, mint a jogi tilalmak erkölcsi aranyfedezete. Ehhez azonban az kell, hogy a büntető hatalom megmaradjon a humán értékekre támaszkodó önkorlátozó természeténél.

Az optimista forgatókönyvben a közvetlen negatív külső kontrollok szerepe csupán a közbiztonságot fenyegető globális veszélyek kezelésében szorul a háttérbe, mert sem a nemzetközi szervezett bűnözést, sem a terrorizmus elleni küzdelmet nem lehet a társadalmak spontán önvédelmi képességeire bízni. Ezzel szemben a lokális veszélyek elhárításában változatlanul megmarad a helyi közösségek társadalmi eszközökre támaszkodó önszabályozó ereje.

146 ELIAS, Norbert: *La dynamique de l'Occident*, Calman-Lévy, Paris, 1975

Az optimista scenárióban valóban növekszik a rendészeti hatóságok súlya, de nem a legitim fizikai erőszak monopólium szélesítésével, nem a rendőri létszám növelésével és nem is az emberi jogok további korlátozásával, hanem a professzionalizmus fokozásával, a társadalommal való kooperációs képességek növelésével, a közbiztonsági szolgáltatások mennyiségének és minőségének javításával.

A borúlátó változat

A pesszimista forgatókönyv szerint erkölcsi válság felé haladunk, amelyben a morális fékek elveszítik korábbi jelentőségüket. A szolidaritás és a tolerancia helyett a mindenki harca mindenki ellen korszaka tér vissza. A korlátlan büntető hatalom visszaépítése fog történni, amely a humán értékeket a gyengeség jeleiként utasítja el.

Az aggodalmas vízióban a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem határozza meg az állami erőszak kivételes felhatalmazásait, amelyből azután fokozatosan az általános szabály rangjára emelkedik, elnyomva ezzel a helyi közösségek önvédelmi képességeit. A biztonság újra az erős állam ajándéka lesz, amelynek elnyeréséért a polgárok szívesen adják szabadságukat.

A negatív scenárióban az emberi jogok további korlátozásával és a legitim fizikai erőszak-monopólium szélesítésével növekszik a rendészeti hatóságok súlya, ami szükségszerűen a társadalmi támogatások elvesztéséhez vezet. Születőben lehet az a rendőrség, amelyik harcot folytat a társadalommal, ahelyett, hogy védelmezné azt.

A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy miként váltható optimista irányba a jövőbe vezető út.

2. Az egyén biztonsága

A bűn legkiszolgáltatottabb célpontja az egyes ember, a magányos polgár, aki mind sérülékenyebb, és közben védekező képességei csak fogyatkoznak. Nem csoda, hogy a bűnözéstől való félelem úgyszólván a társadalom minden rétegében jelen van, ámde nagyobb mértékben növekszik a leszakadó, elszegényedő csoportokban, különösen azoknál, akik az ország elmaradott térségeiben, kis településeken élnek és önvédelmi képességeik jelentősen korlátozottak.

A kriminológusnak fel kell tennie a kérdést, hogy rendelkezünk-e elegendő ismerettel az imént jelzett folyamatokról? Azt kell mondjuk, hogy nem!

Legutoljára a nyolcvanas évek közepén Szabó András irányításával folytak olyan kutatások, amelyek a települések közbiztonságát komplex módon vizsgálták. Ez azt jelentette, hogy a lakosság demográfiai jellemzői mellett értékelték a településszerkezet sajátosságait, az egyes vidékek gazdasági életben játszott szerepét. Elemezték az elvándorlás és az előregedés folyamatait, amelyek már akkor az ország bizonyos régióiban jellemző tendenciák voltak.

Szabóék sajátos településtipológiát alkottak, amikor szóltak a munkahely és a lakóhely típusú településekről, megkülönböztették továbbá a bűnvonzó és a bűnkibocsátó régiókat. Felfigyeltek olyan jelenségek kriminális hatásaira, mint a 70-es évek olajválsá-

ga, a mezőgazdasági termelés átalakulása, az ingázás, amit a mozgó bűnözés egy sajátos forrásvidékének is interpretáltak. Utaltak a széttagolt településszerkezetre, a 3200 körüli földrajzi egységre, ami majd 1990-ben az önkormányzati rendszer kialakításakor jelentett szinte áthidalhatatlan problémát.¹⁴⁷

Az elmúlt húsz esztendőben hasonló részletességű és szemléletű kutatás nem folyt. Voltak ugyan nagyszabású feltárások, amelyek a helyi bűnmegelőzés legcélszerűbb megoldásait keresték, más kutatások országos kiterjedésű látencia és viktimológiai felméréseket céloztak, de a helyi közösségek helyzetének szociográfiai pontosságú vizsgálata elmaradt.¹⁴⁸

Ez akkor is igaz, ha a kutatások által feltárt „félelmi mezők” azt jelzik, hogy nem a bűnözés a rossz közérzet első számú oka, azt rendszerint megelőzi a szegénységtől, a munkanélküliségtől, avagy a betegségektől való rettegés. Feltételezhető azonban, hogy egyes vidékeken mégis a bűnözés a legnagyobb átélt fenyegetés, mert a lakosok ezzel találkozhatnak a mindennapokban, növekvő mértékben és mind durvább formában. Itt megdőlni látszik a tétel, miszerint a bűnözéstől azok félnek a legjobban, akik a legkisebb valószínűséggel válnak bűncselekmények áldozataivá. A lepusztuló kistelepülések idős lakosai napjainkban alapos okkal tartanak a személyük és javaik elleni támadásoktól. Revízióra szorul a bűncselekmények súlyáról kialakított hagyományos felfogás is. A szabálysértési értékhatár alatt elkövetett tulajdon elleni jogsértés egy nyomorban élő családot alapjaiban rendíthet meg, míg az elkövetők számára sokszor a csekély értékű zsákmány is jelentős, mert őket ugyanaz a szegénység sújtja, mint áldozataikat. A fosztogatóknak szinte egyáltalán nem kell tartani a leleplezéstől, amint hogy a sértettek sem reménykedhetnek kárenyhítésben.

Az előbbi diagnózis felülvizsgálatra készíti a közbiztonságról eddig vallott nézeteinket:

- * először is lássuk be, a bűnügyi statisztika nem alkalmas a közbiztonság valós állapotainak feltárására, javuló statisztikai adatok mellett is lehet romló a közbiztonság;
- * másodsor nem érdemes az ország közbiztonságáról általában szólni, az a helyi közbiztonság kis köreiből épül fel, és ha az utóbbiak gyengülnek, akkor az összegzés sem lehet pozitív;
- * harmadszor nincs külön közbiztonság és külön szubjektív biztonság, a közbiztonság egyszerre objektív állapot és megélt élmény, életminőség, az nem lehetséges, hogy a szubjektív biztonság ingatag, de a közbiztonság az bezzeg szilárd.

147 SZABÓ András – KOLTAINÉ DR. TÓTH Mária: *A bűnözés településhálózati megoszlása*, Belügyi Szemle, 1987/10.

148 KEREZSI-FINSZTER-KÓ-GOSZTONYI: *A területi bűnmegelőzés lehetőségei...*, i.m.

Kérdés marad azonban, hogy a demokratikus jogállamban milyen munkamegosztás kívánatos az egyéni autonómia és az államhatalom veszélyelhárító képességei között ahhoz, hogy a közbiztonság ismét a legendás békeidők nyugalmával legyen jellemezhető?

Az alkotmányosság talaján álló államhatalom nem vállalhatja egyedül a közbiztonság védelmét, mert egy ilyen „túlvállalás” finanszírozhatatlan lesz, és történelmi tapasztalatok szerint ez a buzgalom az egyéni szabadságok megsemmisüléséhez vezet.

2.1 Új kihívások és elméleti válaszok

A kriminológia annak köszönhette megszületését, hogy a tiltó szabály mögé nézve a tettet és az azt elkövető embert vette szemügyre, visszahelyezve őt abba a társadalmi közegbe, amelyből a jogi norma kiemelte és bűnösnek minősítette. Mikor pedig azt tapasztalták a kriminológusok, hogy ebben a folyamatban nemcsak a büntető törvényeket kell figyelembe venniük mint a bűn jogi definícióját, a normát mint ontológiai adottságot, hanem azt a folyamatot is, amelyben az elkövetővel szemben az állam büntető igényét érvényesíti, tehát a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást, akkor megszületett a kriminológiai egy új ága, a „kontrollok kriminológiája”. Ez azonban egyáltalán nem jelentett letérést e ténytudomány normatív megalapozásáról, hiszen a büntető jogszabályok mellett most már a rendőrség, az ügyészség és a bíróság működését szabályozó joganyag is része lett azoknak a kereteknek, amelyek a kriminológia kutatási tárgyát kijelölik. A kriminológus tehát akként tudta létrehozni a bűnözés társadalomelméletét, hogy annak jogi meghatározottságát egy pillanatra sem tévesztette szem elől. Voltak ugyan kísérletek arra, hogy a bűnt felcseréljék a deviancia sokkal általánosabb fogalmával, de amint ezt *Vigh József* megállapította: „Az általános felfogás szerint azonban célszerű a bűnözés fogalmát korlátozni a „büntetőjogi bűnözésre”, vagyis a büntetőjogi normasértésekre, azokra az emberi magatartásokra, amelyeket a büntetőjog bűncselekménnyé nyilvánít.”¹⁴⁹ Ami az egyedi bűncselekmény és a bűnözés mint tömegjelenség tanulmányozása során evidencia, az nem teljesen egyértelmű akkor, amikor azokat az intézményeket vesszük szemügyre, amelyek a bűnözés kezelésére hivatottak. Kérdés, hogy a bűnözés kontrolljára rendelt szervezetek tanulmányozására fenntartható-e a kriminológia kompetenciája, avagy ide két másik tudományt is be kell engedni: a szociológiát és a szervezéstant?

A szociológia látszott problematikusabbnak. Művelői devianciára hajlamos rejtőzködő szervezetet láttak a rendőrségben, amely nem szolgál rá a neki nyújtott támogatásokra, és nem azt teszi, ami a társadalmi rendeltetése lenne. A kritika igen élesen hangzott. A baj az USA-ban kezdődött, ahol a jog eleve nem vette olyan módon birtokba a rendészetet, mint az Európában történt. A szociológia úgy csapott le a decentralizált amerikai rendőrségi intézményekre, hogy azokat nem védte a közjog páncélja, de a titoknak az a sűrű hálójába sem, ami az öreg kontinensen annyira jellemezte a közigazgatás

149 VIGH József: *Kriminológiai alapismeretek*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1992, 11.

egészet, különösen pedig a rendőrséget. A hatvanas években a polgárjogi küzdelmek az utcára kerültek, napirenden voltak a rendőri atrocitásokkal tarkított összecsapások. Ezekben a rendőrség nem konfliktusmegoldó, hanem azt gerjesztő módon és az erőszak amatőr alkalmazásával lépett fel. Jelen volt a korrupció és a helyi hatalommal való elvtelen összefonódás. Ez az intézmény tényleg megérett a gyökeres átalakulásra. A szociológiai kutatások azonban csalódást keltettek, mert bár diagnózisaik valóságos problémákra hívták fel a figyelmet, a terápiára már nem futotta erejükből.

Igazán sikeresnek a kanadai tudósok bizonyultak, akik rendelkeztek a kontinentális jogi kultúra ismeretével, ezért rendészeti kutatásaikat összekapcsolták azokkal a normatív keretekkel, amelyekben a közbiztonság védelme és a bűnüldözés megvalósul. Nem tiszta szociológiát, hanem kriminálpszichológiát műveltek. Ez a komplex megközelítés biztosította számukra, hogy a bajokra kezelést is ajánljanak. Megszületett a közösségi rendőrség gondolata. Egyik neves képviselőjük, *Jean-Paul Brodeur* egy budapesti konferencián fejtette ki azt az álláspontját, miszerint a közösségi rendőrség a társadalommal kooperáló preventív stratégia megvalósítására született, de a gondolat az USA-ban tökéletesen eltorzult. A New York-i zéró tolerancia a represszióknak nyitott utat, olyan mértékben, hogy az még az erőszakhoz szokott amerikai közönségben is visszatetszést váltott ki.

Mint minden negatív jelenség, az amerikai társadalomra jellemző feszültségek hamarosan elérték Európát.¹⁵⁰

3. A rendészeti menedzsment

Megjelent viszont a színen a szervezéstudomány, amelynek a rendőrséggel való találkozása sokkal harmonikusabbnak bizonyult. A menedzsmentelméletek képviselői megértéssel fogadták a rendészet működési zavarait, és nyomban felajánlották segítségüket. Híven saját tanaihoz, vevőt láttak a rendőrségi szervezetekben, ezért nagyon ügyeltek arra, hogy a kliensek elégedettek legyenek. (Itt nyoma sincs a szociológusok ingerültségének, a vevőnek mindig igaza van!) A nehézségeket ők sem takargatták, hangoztatták, hogy a munkát egy kiadós átvilágítással kell elkezdni. Tanácsolták, nézzük meg, melyek a rendőrség erősségei és a gyengeségei, honnan érkezhetsz támogatás, és milyen fenyegetésekkel kell számolni a szervezetnek. Technikájuk az volt, hogy mindezt magukkal a rendőrökkel mondták ki. Vonzó célokat állítottak: legyünk még sikeresebbek, a változásokat ne elszenvdjük, hanem azokban vállaljunk társszerzőséget, gazdálkodjunk okosan, működjünk együtt a társadalommal, a polgárokat tekintsük partnerekként, törekedjünk az ügyfelek elégedettségére. Valaha a pszichoanalízis úgy gyógyított, hogy görög neveket adtak lelki szenvedéseinknek. A menedzsment elmélete pedig angol neveket adott a szervezetek működési zavarait elhárítani hivatott módszereknek.

150 SZABÓ Máté – WISLER, Dominique (szerk.): *Tüntetések, rendőrség, demokrácia*, Budapest, 1999.

Minthogy a szervezés tana a vállalkozások világában bontakozott ki, a rendőrséget is szolgáltató vállalatnak tekinti, ahol a végtermék maga a közbiztonság, mint a nem anyagi jellegű infrastruktúra része, amely ahhoz szükséges, hogy az egyes ember és közösségei megvalósíthassák értékteremtő céljaikat.¹⁵¹ „A minőségi szemlélet a rendőri munkát közhatalmi szolgáltatásként értelmezi, amelynek alanya, érdekeltje, minősítője az állampolgár (mint ügyfél) és az együttműködők széles köre.”¹⁵²

Jelentős előrelépés egy zárt szervezettől, amely magát a civil közigazgatástól mindig megkülönböztette, hogy most célul tűzi ki az együttműködést „az államigazgatás különböző szerveivel.”¹⁵³ Különösen megragadó, hogy egy végtelenen centralizált katonai rendre épülő organizáció úgy akar átalakulni, hogy annak minden lépésében stratégiai kommunikációval sikerül összhangot teremteni a különböző vezetői szintek között, ráadásul mindezt egy visszacsatolási folyamat és közös tanulás kíséri.¹⁵⁴

A menedzsmenttechnikák adaptációja a rendészeti szervezetre nem egyszerű feladat. Az első probléma mindjárt a közbiztonság szolgáltatásként való felfogásában ragadható meg. Ez egy helyes felismerés, de csak egy másik igazsággal kiegészítve, azzal, hogy a közbiztonság ugyanakkor kooperációs termék is. Ha pedig ennek az együttműködésnek nem minden tagja kész a változások befogadására, akkor az új víziókat nem lelkesedés, hanem elutasítás, a kiszolgáltatottság érzése, a bizonytalanság fogadja.

A változások menedzselése

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 változatlanágot 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.”¹⁵⁵ A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében azért találtak egymásra, mert ott a rendőrségek reform értékű átalakulása kezdődött, már a nyolcvanas évek elején. A szerző megállapítja, hogy

151 PRESTEL, Bernhard: *Police et management moderne*, Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2., 134.

152 FORRÓ János – LŐRINCZNÉ BUBLA Éva: Tapasztalatok a minőségirányítási rendszer kiépítéséről és működéséről a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon. Belügyi Szemle, 2002/8., 57.

153 SUTKA Sándor – BAKSA László: *A TQM bevezetésének tapasztalatai a Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitányságon*, Belügyi Szemle, 2002/8., 106.

154 SZINTAY István – VERESNÉ DR. SOMOS Mariann: A rendőrség EU-konform irányítási modellje, Belügyi Szemle, 2002/8., 84.

155 PRESTEL, Bernhard: *Police et management moderne*, u.o.

- * változtak a rendőri funkciók, a represszív feladatok mellett nagyobb súllyal jelentek meg a hatósági szolgáltatások,
- * a rendőrség énképében erősödtek a kooperatív elemek a legitim erőszak alkalmazásával szemben,
- * a stratégia központi célja a közbiztonság megteremtése lett, amelynek első számú értékelője maga a civil lakosság,
- * az új stratégia új módszereket igényel, a beavatkozó erőszakot megelőzik a konfliktusok megoldására alkalmas technikák,
- * az előbbiekhöz igazodik a szervezet, és végül
- * átalakulnak a rendőri munka személyi és tárgyi feltételei is.

A szervezést ezekben a változásokban a menedzseléshez a következő technikákat ajánlja:

- * ügyfélközpontú munkavégzés,
- * vállalkozási eredményeket mutató gondolkodás és cselekvés,
- * a kollektív tudás és az alkotó közösség kiaknázása,
- * az eredmények világos és objektív mérése,
- * sokoldalú együttműködés, gazdag partneri kapcsolatok,
- * megújulni kész, tanuló szervezet.

Prestel ezután a rendészeti reform céljairól és módszereiről szól. Az általános cél a közbiztonság megteremtése, ami azonban minden időben a konkrét feladatok megfogalmazásával és teljesítésével valósítható meg. A bűnüldözés, a bűnmegelőzés, a közlekedési fegyelem javítása és a jogsértéseket megelőző konfliktusok kezelése lehetnek a legfontosabb célkitűzések. Miközben a modernizáció maga egy soha be nem fejezhető folyamat, a társadalmi szükségletek megkívánják a rövid távra szóló és érzékelhető javulást eredményező lokális célok kijelölését. A modernizáció feltételezi a költségtakarékos gazdálkodást. Csak olyan feladatokat szabad vállalni, amelyek megoldásához a rendészet alkalmas eszközökkel rendelkezik. Az egyes munkafolyamatokat kevesebb emberrel, de nem csökkenő hatásfokkal szükséges ellátni. Ehhez ki kell használni a jó kooperáció előnyeit. Az ésszerű munkavégzés megkívánja a feladatok decentralizációját. Tanulmányát a rendőrségi személyzettel kapcsolatos elvárásokkal zárja. A rendőrségi tisztviselő legyen

- * autonóm lény, aki viseli a felelősséget,
- * kommunikációra alkalmas,
- * konfliktusokat és a stresszt vállaló,
- * együttműködésre nyitott,
- * döntésképes,
- * járatos az új technikák alkalmazásában,
- * megújulásra kész,
- * munkabíró és
- * világnyelvek ismerője.

Az előbbiekből következik, hogy minden reform egyik kulcsprogramja a szakoktatás, ahol a felsorolt erények megszerezhetők, vagy annak lehetősége a jelölt részére megteremthető.

A rendészeti szervezéstán

Egy, a vezetőképzéssel foglalkozó tanulmány a következőket emeli ki a szakképzés erényeit sorolva: a sikerek egyik feltétele, hogy a kurzusokon felhasználják a legkorszerűbb menedzsertechnikákat, élnek a vezetői helyzetek gyakorlásának lehetőségeivel, de a képzések és a továbbképzések mindenekelőtt *„saját élményű tapasztalatszerzésre és az ebből való tanulásra épülnek.”*¹⁵⁶

A rendészetelmélet feladata annak vizsgálata, miként lehetséges összekapcsolni a menedzserelméletek felismeréseit a rendészeti igazgatás támasztotta követelményekkel?

Először is állapítsuk meg, hogy a munkaszervezés és csapatépítés változatos fortélyait nem a közigazgatás, nem is a rendőrségi gyakorlat, hanem a vállalkozói szféra praxisa termelte ki. Példának okáért a Balanced Scorecard (BSc) módszer képessé tette az *„... úttörő vállalatokat arra, hogy összpontosítsanak és összehangolják a felső vezetői teameket, az üzleti egységeket, az emberi erőforrásokat és az információs technológiákat, valamint a pénzügyi erőforrásokat a szervezet stratégiájával.”*¹⁵⁷ A most ismertetett BSc kialakításának egyik hazai tapasztalata a következőkben foglalja össze a vállalat teljesítménynövelésének a feltételét: *„Az önálló felelősségvállalás további erősítése – A munkatársak motiválásának biztosítása – A munkatársak korábban kifogásolták, hogy alacsony a döntési kompetenciájuk. Az önálló felelősségvállalás növelésének ezért pozitív hatással kell lennie a munkatársak elkötelezettségére.”*¹⁵⁸

Vagy vegyük a híres TQM (Total Quality Management) módszert. *„Mit jelent a vezetés tények alapján? Ez vezetési filozófiát jelent, és azt fejezi ki, hogy a minőség biztosítása érdekében folyamatos adatgyűjtésre és értékelésre van szükség és a döntéseknek erre és nem véleményekre, feltételezésekre kell hagyatkozni. Az emberek bevonása a folyamatba nélkülözhetetlen.”*¹⁵⁹

A szakirodalomban arra is történt kísérlet, hogy a vállalkozások sajátosságait összevessék a közszféra természetrajzával. Ezek az elemzések joggal állapították meg azokat a markáns különbségeket, amelyek a piaci mechanizmusokat éltető módszereket hatástalanná tehetik akkor, ha azokat a közigazgatásban is alkalmazni szeretnénk. Nézzünk három ilyen megállapítást:

156 BOKODI Márta – SZAKÁCS Édua – SZAKÁCS Gábor: *A rendészeti vezetőképzés hatásai és beválása*, Belügyi Szemle 2012/9., 5.

157 KAPLAN R. S. – NORTON D. P.: *A stratégiai központú szervezet*, Panem – IFUA Horváth & Partner, Budapest, 2002, 21.

158 IFUA Horváth & Partner, *Balanced Scorecard a gyakorlatban*, Vezetési és informatikai Kft., 2008, 173.

159 CSATHI Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés...*, i.m., 86.

Először: „*A jogalkotás jelentősége: a vállalatoktól eltérően főleg a közigazgatási intézmények csak szűk keretek között határozhatják meg saját maguk a stratégiájukat.*”¹⁶⁰ A közigazgatás tehát a közjog uralma alatt áll, ami az elsőszámú vezetőt ugyanúgy köti, mint a legalacsonyabb rangú beosztottat. (Ezért igaz, hogy a közigazgatás belső hierarchiája akkor jogállami, ha az személytelen hatalomként működik.)

Másodszor: „*Az igénylők jelentősége: a magángazdaságban gyakran említik a saját tőke értékének növelését... a pénzügyi nézőpont valamelyik adatát. A közsféra célja ezzel szemben... a kapott társadalmi feladat ellátása lehet.*”¹⁶¹ A közigazgatás társadalmi rendeltetése ezek szerint olyan közfeladatok ellátása, amelyekhez hatósági felhatalmazásra van szükség, és amelyek teljesítésének nem lehet szempontja a jövedelmezőség. (A közigazgatás hatékonysága azt jelenti, hogy a közfeladat teljesítése törvényesen és a lehető legkisebb ráfordítással valósul meg.)

Harmadszor: „*A szimbolikus politizálás jelentősége: főleg a politikai térben fogalmazódnak meg gyakran olyan célok, melyek nem kötelező érvénnyel foglalnak magukban konkrét intézkedéseket. Sőt akár a politikai stratégia része is lehet, hogy ellehetetlenítsék az eredmény mérését.*”¹⁶²

A közigazgatás szervezeti rendje és működésének főbb céljai a politikai pártok programjaiban fogalmazódnak meg, de demokratikus társadalomban a kormányzati pozíciókat elnyerő pártok ezeket a célokat csak közjogi eszközökkel valósíthatják meg. A közjog érvényesülése elkerülhetetlenné teszi a kormányzati teljesítmények mérését és ellenőrzését. Ezt biztosítja a hatalmi ágak elválasztásának elve és a független intézmények működése.

Ha most a közigazgatás és a vállalkozói szféra sajátosságait összevetjük, akkor a következő ábrában mutathatók ki a markáns különbségek:

160 IFUA Horváth & Partner, Balanced Scorecard a gyakorlatban, i.m. 313–314. o.

161 IFUA Horváth & Partner, Balanced Scorecard a gyakorlatban, i.m., uo.

162 IFUA Horváth & Partner, Balanced Scorecard a gyakorlatban, i.m., uo.

Közigazgatás és gazdaság	
Közigazgatás	Gazdaság
- Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető)	- Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető)
- A piac alkalmatlansága	- A piac a legalkalmasabb
- Államcélok, kormányzati stratégiák	- Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés
- Hatósági monopólium	- A monopólium tilalma
- Fejlett közjog	- Fejlett magánjog
- Szolgáltatásérő (senki ne tekintse saját tulajdonának)	- Tulajdonszerő (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

10. táblázat

A közigazgatás abból a felismerésből alakult ki, hogy vannak olyan társadalmi szükségletek, amelyeket kizárólag áruként viselkedő javakkal kielégíteni nem lehet. A biztonság, a tudás, az egészség, az elesettek támogatása, a másság elfogadása társadalmi szükségletté olyan állami berendezkedésben válhat, amelyik egész működésével képes a piac által keltett ellentmondásokat enyhíteni és az ott szereplő gyengébb feleket támogatni abban, hogy a civilizáció áldásaiból gazdasági erő hiányában is részesedni tudjanak. Az eddigi történelmi kísérletek sorában a polgári jogállam bizonyult a leg sikeresebbnek, mert közigazgatása úgy szolgálta a piac által ki nem elégíthető szükségleteket, hogy közben magát a piacot nem rombolta, hanem még hatékonyabbá tette. A modernítésben a társadalom szellemi szükségletei államcélok formájában jelennek meg, távlatos megtervezésük kormányzati feladat. Minthogy a tervezők nincsenek a bölcsök kövének birtokában, a végrehajtó hatalom segítségre és kontrollra szorul. Az alkotmányos demokrácia az a struktúra, amelyik lehetőséget nyújt a bölcs döntéseket megalapozó igazságkereséshez, a fékek és ellensúlyok pedig gátakat állítanak az esetleges hibás, megdondolatlan intézkedések útjába. A társadalom közösségeitől nyert államhatalomra, amelyik ilyen elvek szerint működik, már rábízható a hatósági monopólium, ami nélkülözhetetlen a legtöbb közigazgatási feladat teljesítéséhez. A hatósági eljárások jelentős része a hatóság és az ügyfelek közötti alá-fölérendeltségi jogviszonyokat kíván. Ehhez képest a piac a monopólium tilalmára és a szerződő felek egyenjogúságára épül. A hatósági fölény viszont azzal a kötelezettséggel jár, hogy az állami feladatot akkor is teljesíteni kell, ha az nem „kifizető”. A közigazgatási szolgáltatások nagyobb részének pénzben kifejezhető értéke nincs, a társadalmi hasznosság csak a szolgáltatás minőségével mérhető. A piacképes dolgoknak ellenben mindig van pénzösszegben megjelölt áruk. Ehhez képest a gazdálkodó vállalati tervezése a kereslet-kínálat és a termelés piacképes teljesítményeinek helyes értékelésén alapszik, amelyben új vevők keresése csak-

ügy beletartozik, mint a meglévő piacokról történő kivonulás akkor, ha ott a jelenlét már nem biztosít kellő jövedelmezőséget.

Az előbbieken jelzett elválasztó ismérvek kisebb jelentőséget kapnak azokban a törekvésekben, amelyekben a közigazgatási feladatok egy részét a magánszféra veszi át. (New Public Management)¹⁶³ Ez akkor gyümölcsöző folyamat, ha a közfeladat ellátása már nem igényel hatósági felhatalmazást, és akkor kontra produktív, ha a vállalkozás hivatalként, a hivatal pedig vállalkozásként kezd működni. A jogállamiságot ássa alá az, ha a közjog a magánjog szemléletét ölti fel, és a piac önszabályozó képességeit veszíti el, ha a magánjogot közjogias elemek terhelik.¹⁶⁴

Társadalmi szükségletek és a jövedelmezőség

A közigazgatás úgy jött létre, hogy a társadalomban olyan közös szükségletek keletkeztek, amelyeket az egyes polgárok és közösségeik szakmai felkészültség nélkül és hatósági jogosítványok hiányában kielégíteni nem tudtak, és amint azt az előzőekben láttuk, a piacon sem találhattak megoldást. A közigazgatás első modern formája éppen a rendészeti igazgatás volt, minthogy az eredeti tőkefelhalmozódás centrumaiban alakuló nagyvárosi lét elkülönítette egymástól a közéletet és a magántereket, a piac igényelte a közjog-magánjog kettősségének helyreállítását, a modernitás közbiztonságot követelt, miközben az ipar és a kereskedelem fejlődése a kockázatok egész tömegét idézte elő, és olyan mértékben kinyitotta a korábban zártként létező közösségeket, hogy azok önerőből a saját biztonságukra már nem tudtak vigyázni.

A piac törvényei hirdetik a tulajdon szentségét, de nem garantálják mindenki számára egyenlő mértékben annak birtokolását, megteremtik a szerződés szabadságát, de nincsenek tekintettel a szerződő felek eltérő gazdasági erejére. Viszont esélyt kellett adni arra, hogy a szerződésekben vállalt kötelezettségek és jogosultságok érvényesíthetőek legyenek. Ez csak a törvény előtti egyenlőséggel volt biztosítható. A piac győzelme egyúttal a polgári jogállam megteremtéséhez vezető első lépésként is üdvözölhető.

Másfelől viszont a piaccgazdaság nyilvánvalóvá tette azt is, hogy vannak olyan javak, amelyek nem, vagy nem teljes terjedelmükben tehetők áruvá. A közigazgatás tehát a piaccgazdasággal együtt jelent meg, mint állami feladat, funkció és szervezet, és pedig pontosan azoknak a szükségleteknek a kielégítésére, amelyekre a piac kínálta törvények alkalmatlanok. Ezek a szükségletek a közösség minden tagját megilletik, akkor is, ha azok megszerzéséhez nem rendelkezik elég gazdasági erővel, és jár mindenkinek akkor is, ha e javak megvédelmezésére nem képes, vagy csak olyan eszközökkel tud védekezni, amelyek magát a jogállamot is veszélyeztetik. A szükségleteknek ehhez a kategóriájához közigazgatási szolgáltatások formájában juthatott a lakosság, annak árán, hogy vállalta a hatósági kényszer következményeit: a közigazgatási határozatoknak és intézkedések-

163 PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog, Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012, 54.

164 VÉKÁS Lajos: *Parerga*, Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez, Hvgorac, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008

nek való engedelmességet, és annak megszegésekor pedig a jogsértésért kimért szankciót is. A közigazgatás első formája a rendészeti igazgatás negatív kontrollként működött, negatív volt, mert a jogsértésekre kellett választ adnia, és negatív volt azért is, mert a válasz a kényszer, az erőszak alkalmazása, a büntetés lehetett. Ezekkel a represszáliákkal kizárólag a már létrehozott értékeket lehetett védelmezni, de teljességgel alkalmatlanok voltak új értékek létrehozására.

A tőkés piacgazdaság dinamizmusát és innovációs képességét annak köszönhetjük, hogy a jóléttel nagyon hatékonyan képes volt mérni saját teljesítményét.¹⁶⁵ De ugyanez a dinamizmus és innováció olyan új szükségletek egész sorát keltette életre, amelyek már nem engedelmestek a jóléttel szemponyjainak. A közigazgatási feladatok azok, amelyek a közösség számára akkor is teljesítendőek, ha nem jóléttel a szó piaci értelmében, de nélkülözhetetlenek a jövő számára. Az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a kultúra új közigazgatási ágazatokat teremtett, amelyek pozitív kontrollként kezdtek működni. Pozitívak voltak azért, mert az egyes emberek és a civil kollektívák alkotó képességeire támaszkodtak, és pozitívak voltak azért, mert az igazgatási cél ezeknek a szellemi és anyagi lehetőségeknek a kiaknázása, és további értékek létrehozása volt.

A pozitív kontrollként szolgáló igazgatásban, azáltal, hogy értékteremtő erőnek bizonyult, világosan elkülönült a szervi és a szakirányú működés. (Senki nem téveszti össze az iskola fenntartását a pedagógus oktató-nevelő munkájával, avagy az egészségügy finanszírozását a műtét elvégző orvos teljesítményével.) A szakirányú működés eredménye ez által vált mérhetővé, nem csak a mennyisége, de éppen, hogy a minősége is. A mérhető teljesítmény fejlesztetővé és tervezhetővé tette a pozitív közigazgatás minden ágazatát.

A következő ábra a negatív és a pozitív közigazgatás értelmezéséhez nyújt segítséget.

Értékteremtő és értékvédő közigazgatás	
pozitív	negatív
- Az értékteremtő emberi teljesítmények szervezeti és működési rendje	- A jogsértő emberi magatartást korlátozó szervezetek működési rendje
- A szakirányú és a szervi működés jól elkülönül (pl.: orvos – kórház, tanár – iskola)	- A szakirányú és szervi működés nem válik el élesen (rendőrség – rendőr)
- A teljesítmény jól mérhető	- A teljesítmény nehezen mérhető
- A teljesítmény jól mérhető	- Alacsony szakmai rang

11. táblázat

165 KORNAI János: *Gondolatok a kapitalizmusról...*, i.m., 29.

A rendészeti igazgatás a közszolgálatoknak ebben a sokasodó mintázatában elvesztette korábbi vezető szerepét, az első formából a legkevésbé becsült pária lett, sőt még az is vitatottá vált, hogy egyáltalán közigazgatás-e? A kétségeket növelték a XX. század diktatúrái, mert azok fasiszta és kommunista formációi egyaránt a rendészeti erőszakot állították az önkény szolgálatába.

A második világháború utáni korszak fejleményei az alkotmányos demokráciák centrumaiban a rendészeti igazgatásnak egy olyan új felfogását alakították ki, amelynek lényege a rendészet visszailleszkedése a közigazgatás általános szövetébe. Ezek szerint a rendészet a közigazgatás egyik ágazata,

- ✿ amelyik a közbiztonság iránti társadalmi szükségletet elégíti ki, a közrend olyan közösségi igényét szolgálja, amely csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthető;
- ✿ a közjog által szabályozott hatósági tevékenységek összessége, ami a jog uralma alatt áll; és
- ✿ amelynek az ellátása szakértelmet követel.

A visszailleszkedés azonban nem változtatott a rendészet negatív kontroll természetén, amelyről az előbbiekben már szóltunk. Ez a sajátosság egyfelől feltételezi a legitim fizikai erőszak monopóliumát, másfelől nehezen felismerhetővé teszi a szervi és a szakirányú működés közötti különbséget, olyannyira, hogy időnként a kettő elválaszthatatlanul összefonódik. Mindez megnehezíti a rendészet teljesítményének mérését.

Összefoglalás a VII. fejezethez

A közvetlen és közvetett negatív külső társadalmi kontrollok egymást kiegészítő hatásmechanizmusait a modern polgári állam teremtette meg. Ez azt is jelentette, hogy a közönség lemondott az önvédelem bizonyos formáiról, amelyek a tradicionális társadalmakban akár a vétkes életének kioltását is jelenthették. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erkölcs civilizációjának”. Minthogy azonban a társadalom békéjének fenntartásához a modernitásban is szükség van fizikai erőszakra, az erőszak meghatározott formáinak államosítására került sor, amit viszont jogi garanciák korlátoznak. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erőszak civilizációjának”.

Az optimista scenárióban valóban növekszik a rendészeti hatóságok súlya, de nem a legitim fizikai erőszak monopólium szélesítésével, nem a rendőri létszám növelésével és nem is az emberi jogok további korlátozásával, hanem a professzionalizmus fokozásával, a társadalommal való kooperációs képességek növelésével, a közbiztonsági szolgáltatások mennyiségének és minőségének javításával.

A bűnügyi fertőzöttség szempontjából a településtipológia megkülönbözteti a bűnvonzó és a bűnkibocsátó régiókat.

A többszörösen hátrányos helyzetű települések helyi közbiztonsága felülvizsgálatra készíti az általános közbiztonságról eddig vallott nézeteinket:

- * először a bűnügyi statisztika nem alkalmas a közbiztonság valós állapotainak fel-tárására, javuló statisztikai adatok mellett is lehet romló a közbiztonság;
- * másodsor nem érdemes az ország közbiztonságáról általában szólni, az a helyi közbiztonság kis köreiből épül fel, és ha az utóbbiak gyengülnek, akkor az össze-gezés sem lehet pozitív;
- * harmadszor nincs külön közbiztonság és külön szubjektív biztonság, a közbizton-ság egyszerre objektív állapot és megélt élmény, életminőség, az nem lehetséges, hogy a szubjektív biztonság ingatag, de a közbiztonság az bezzeg szilárd.

Az nem lehet vitás, miszerint a civil kisközösségnek joga van ahhoz:

- * hogy együttesen gyakorolja a polgárok önvédelmi jogosultságait, ekképpen meg-hatványozva azok erőit;
- * hogy ez a közösségi tevékenység a helyi politikai szereplők konszenzusára épül-jön, a szolidaritás és a tolerancia alapján;
- * hogy kapjon támogatást a helyi rendőrségtől, anélkül, hogy közigazgatási hatósá-gi jogosultságokra tartana igényt; és
- * az összefogást karolja fel az illetékes települési önkormányzat.

A kanadai kutatók nem tiszta szociológiát, hanem kriminálszociológiát műveltek. Ez a komplex megközelítés biztosította a számukra, hogy a bajokra kezelést is ajánlja-nak. Megszületett a közösségi rendőrség gondolata. *Jean-Paul Brodeur* szerint a közös-ségi rendőrség a társadalommal kooperáló preventív stratégia megvalósítására született, de a gondolat az USA-ban tökéletesen eltorzult. A New York-i zéró tolerancia a rep-resszióknak nyitott utat, olyan mértékben, hogy az még az erőszakhoz szokott amerikai közönségben is visszatetszést váltott ki.

A szervezéstudomány tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyik maga is modernizálódni akar. A változatlanúságot nem lehet és nem is érdemes menedzsel-ni. 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.” A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében azért találtak egymásra, mert ott a rendőrségek reform értékű átalakulása kezdődött, már a nyolcvanas évek elején.

A közigazgatás abból a felismerésből alakult ki, hogy vannak olyan társadalmi szük-ségletek, amelyeket kizárólag árúként viselkedő javakkal kielégíteni nem lehet. A biz-tonság, a tudás, az egészség, az elesettek támogatása, a másság elfogadása társadalmi szükségletté olyan állami berendezkedésben válhat, amelyik egész működésével képes a piac által keltett ellentmondásokat enyhíteni, és az ott szereplő gyengébb feleket támogatni abban, hogy a civilizáció áldásaiból gazdasági erő hiányában is részesedni tudjanak. Az eddigi történelmi kísérletek sorában a polgári jogállam bizonyult a legsi-keresebbnek, mert közigazgatása úgy szolgálta a piac által ki nem elégíthető szükség-leteket, hogy közben magát a piacot nem rombolta, hanem még hatékonyabbá tette.

Kérdések a VII. fejezethez

1. Hogyan integrálta a polgári állam a közvetlen és a közvetett negatív külső kontrollokat?
2. Mit nevezünk a rendészet fejlesztése optimista verziójának?
3. Milyen elemei vannak a civil közösségek önvédelmi jogosítványainak?
4. Hogyan vélekedett Brodeur a közösségi rendőrség amerikai változatairól?
5. Melyek a rendészeti menedzsment főbb jellemzői?

VIII. FEJEZET

A rendészeti igazgatás tervezhetősége

1. Tanítások a rendészetről

A rendészetről, különösen pedig annak legreprezentatívabb intézményéről, a rendőrségről sokáig csak a jogi stúdiumok emlékeztek meg elméleti igényességgel. Az állam- és jogtudományok művelői azonban zavarban voltak, ha a rendészeti igazgatás jelenségeivel találkoztak. Márpedig találkoztak,

- * úgy is, mint *a rendészet jogával*, azoknak a tételes közjogi forrásoknak az együttesével, ami magába foglalja a rendészeti anyagi, eljárási és szervezeti jog szabályainak összességét;
- * úgy is, mint *a rendészet szervezetével*, a rendészet állami intézményeivel, a rendészeti hatóságokkal;
- * és úgy is, mint *a rendészet működésével*, amelyben az erő érvényre juttatása alkotja a jogalkalmazás lényegét.

Mi volt a zavar oka? A jogtudósok beleütköztek a rendészet mítoszába. Egy olyan eredetmagyarázatba és legitimációs forrásba, ami más jogi jelenségeket nem kísér annyira következetesen és ellentmondást nem tűrően, mint ahogyan befonja a rendészetnek úgyszólván valamennyi területét. *„Noha minden társadalmi intézmény változik, a módosulásaik lassúak és kismértékűek, következésképpen észrevehetetlenek lehetnek... A létező rend a létezés rendje, és nem is lehet másképpen. Ám ez a rend igazolást kíván, és szokványosan az eredete legitimálja. Az emberiség számára az eredet általi legitimáció legősibb formája a mítosz.”*¹⁶⁶

Minden távoli múltban gyökerező kultúrának szüksége van mítoszokra, és minden értékeket bőséggel halmozó társadalom meg is teremti a maga legendáit. Az ilyen mítoszok megbecsülésre és ápolásra méltóak. De mítoszra azoknak az intézményeknek is szükségük van, amelyek elutasítanak minden külső kíváncsiszkodást, feltétlenül meg kívánják őrizni zártágukat, nem tűrik a kritikát, de nem vállalják a változás, a megújulás kockázatát sem. Márpedig a tudományos vizsgálódásoknak éppen az a feltétele, hogy a kutatás tárgya ne rejtőzködjék el a feltáró szándék elől, legyen felkészülve arra, hogy a diagnózis esetleg szembesíteni fogja hibáival, működésének zavaival, és végül, szánja el magát a szükségesnek mutakozó újításokra, esetleg még a reform méretű átalakításokra is. Mindezek a feltételek azonban nagyon nehezen teremthetőek meg, ezért a

166 HELLER Ágnes: *A történelem elmélete*, Múlt és Jövő Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2001, 17.

rendőrség és általában a rendészet felé forduló tudományos érdeklődésnek mindenkéltől a testületeket homályba burkoló mítoszokkal kell szembenéznie.

1.1 Az erőszak mítosza

A hatósági kényszernek – az egyes állami szerveknek az a jogosultsága, hogy az ügyfelek részére kötelező magatartást írhatnak elő, és a kötelezésnek szankciókkal érvényt is szerezhetnek – két feltétele van. Az egyik feltétel a *legalitás*, ami azzal teljesül, hogy a hatósági felhatalmazást törvény adja. A másik feltétel a *legitimitás*, ami a hatóság jogosultságainak társadalmi elfogadottságával valósul meg.

A rendőrség birtokolja a legitim fizikai erőszak monopóliumát. Ez a felhatalmazás a jogállamban is nélkülözhetetlen, de a legalitáshoz három feltétel kell:

- * a *törvény ereje*,
- * továbbá *szakmai felkészültség* az erőszak szükségessége és arányos mértékének megválasztásához és
- * *felelősségvállalás* az alkalmazás jogszerűségéért.

Mítosszá akkor válik az erőszak, amikor azt jogi korlátokon átlépve, hozzáértés nélkül vetik be, abban a biztos tudatban, hogy nem kell tartani a felelősségre vonástól. Az imént leírt torzulásoknak lehet oka az elégtelen jogi szabályozás, az alacsony színvonalú kiképzés, de leginkább az erkölcsi értékszavar. Az utóbbiról most csak egyetlen jellemzőt említünk. Hiába tantárgy a rendőrképzésben az emberi jogok ismerete, ha a pályakezdők olyan szervezeti kultúrába kerülnek, ahol az első tanács így szól: „felejtsetek el azt, amit az iskolában tanultatok”. Aki ebben a közegben előre akar jutni, bizony gyorsan el is felejt. Az erőszakot kordába tartó kontrollok áthágásának lehet motívuma „a jó ügy szolgálata”, ami gyakran a biztonságát féltő társadalmat is elnézővé teszi. Az eredmény türelmetlen követelésének oka lehet az a nyomasztó felelősség, amit a kormánynak kell vállalnia a közbiztonság fenntartásában. Az természetes, hogy a végrehajtó hatalom a rendészet avatott irányításával politikai előnyöket remél. Például azt, hogy igazolja hozzáértését a rendészet irányításában a biztonságukra érzékeny választópolgárok előtt. Konfliktus forrása lehet az is, ha a társadalom működési zavarai, a gyengélkedő gazdaság, avagy a közélet alacsony kultúrája olyan feszültségek forrásává válik, ami megrendíti a közbiztonságot. Mindig van hajlam arra, hogy ilyenkor a nehezen megoldható, a politikai tényezők felelősségét felvető és rövid távú sikerekkel nem kecsegtető intézkedéseket igényelő problémákat rendőri ügyvé egyszerűsítsék. Ennek az a következménye, hogy a rendőrségtől várják azoknak a veszélyt keltő okoknak az orvoslását is, amelyekre a rendészeti eszközök nem alkalmasak. Mindezek ellenére, szerencsére, alkotmányos jogállamban még a kevésbé bölcs kormányzás okozta bajok is enyhíthetőek. Noha a végrehajtó hatalom kompetenciája a belügyekben szinte korlátlan, ám ha a kormányzás maga is a jog uralma alatt áll, akkor a politikai voluntarizmus, a szakmai követelmények zárójelbe tétele, és időnként a politikai élet kriminalizálásá-

nak a kísérletei is a minimumra szoríthatóak. A közigazgatásnak – és annak részeként a rendészeti igazgatásnak – van még egy eszköze eredeti társadalmi rendeltetésének a betöltésére, a hozzáértés. Feltéve, hogy a politika szakmának ismeri el a közszolgálatot, a közszolgák pedig valóban rendelkeznek a hivatás műveléséhez szükséges tudással, valamint a szakembert jellemző erkölcsiséggel. Ha a rendőri mesterségek gyakorlói gyengén felkészültek, ha hiányzik belőlük a szakember autonómiája, és ha olyan közszolgálati szabályok szerint kénytelenek dolgozni, amelyek nem védik meg őket a hierarchia önkényétől, akkor úgyszólván kiszolgáltatottá válhatnak az igazság egyedüli birtoklásának illúziójával szemben. Ebben a helyzetben elvész a tudás, a hivatás ethosza és marad a fékevesztett indulat, ami könnyen vezethet a legitim erőszak monopóliuma feletti kontroll elvesztéséhez.

1.2 A hierarchia mítosza

Minden közhivatal igényli a *hierarchikus rendet*, így lehet tevékenysége jogszerű, szakszerű és szolgálatszerű. A felépítés akkor felel meg a demokratikus berendezkedésnek, ha összhangban van a jogrenddel, megfelel a közfeladatok természetének és elősegíti a szakmai értékek gyarapodását. A hierarchia mítosza akkor jelenik meg, amikor az alá-fölé rendeltség alkalmat kínál a jogi normák megsértésére, és a szervezeti struktúra ellentmond a rendészet társadalmi rendeltetésének. Kezd olyan feudális piramishoz hasonlítani, amely nem tűri a szakmai erényeket. Ebben a hierarchiában – ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megerősítette – még a jogsértő parancsnak is engedelmességre kell. (Történészek mondják, hogy a feudalizmus rendszerén akkor jelentek meg az első repedések, amikor a hozzáértés némely szakmákban kezdett fontosabbá válni, mint a hűség.)

Az egységes rendőrségi felépítés továbbá azzal jár, hogy a minőségében eltérő szolgálati feladatokat azonos alaki rendben kell végrehajtani. A feltétlen engedelmesség az egyik esetben nélkülözhetetlen (lásd csapaterő bevetése, ahol a parancsnak való engedelmesség nélkül a rendőri egység maga is szervezetlen tömeggé válhat), a másik esetben értelmetlen (lásd közbiztonsági jelenlét, ahol a rendőr olyan azonnali reagálást igényelő helyzet elé kerülhet, amelynek megoldásához nem várhat parancsra), a harmadik esetben egyenesen elfogadhatatlan (lásd bűnügyi nyomozás, ahol a büntetőeljárás szabályok betartása a legfőbb parancs).

A feladatnak ellentmondó szervezeti felépítés akadályozza a szakmai fejlődést. Egy olyan hierarchiában, ahol az anyagi és erkölcsi elismerés nem a szaktudással elért teljesítményhez, hanem a ranglétrán elfoglalt helyhez kötődik, nem alakulhat ki vonzó életpálya-kínálat, annak a szervezetnek nincs megtartó ereje, azt lehetetlen modernizálni. A végletesen centralizált struktúra nélkülözhetetlenné teszi az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményekhez semmi közük nincs. Arra azonban alkalmasak, hogy néhány ember sok ember munkáját kevés adatból ellentmondást nem tűrő módon ítélje meg, vagy el. Az a rendőrség, amelyik nem rendelkezik a professzionalizmus erényeivel, magát szolgáltatja ki a mindenkorai politika hatalmi rögtönzéseinek.

A szakmai feladatokkal össze nem egyeztethető szervezeti struktúra végtelenül pazarlóan bánik a rendelkezésére álló anyagi és pénzügyi forrásokkal, de legfőképpen elherdálja a szellemi energiákat. Nem alakulhat ki kooperatív vezetés, mert a parancs nem a bizalomra, hanem a gyanakvásra épít, az ellenőrzés pedig nem hozzáértő segítségnyújtás, hanem laikus hibakeresés. A megtartó erő nélküli szervezetből eltűnnek a tehetségek, sőt eltűnnek egész korosztályok, éppen azok a legtapasztaltabb munkatársak, akiktől a professzió fogásai és a hivatás erkölcsi erényei megtanulhatók lennének.

1.3 A titok mítosza

A rendőri szolgálat nélkülözhetetlen eleme a hivatali titok, a *bizalmas adat*, ami egyszerre jelent jogi minősítést, valamint szakmai és szervezeti követelményt. Ha a bizalmasság jogi fogalma összhangban van a szakma érdekeivel és segíti a szervezet hatékony működését, akkor betölti küldetését. A titok mítosza akkor alakul ki, ha a jogi meghatározás nem nyújt jól követhető eligazítást, ha az önkényes minősítésnek semmi köze nincs a szakmai kívánalmakhoz, és ha a titok egyetlen funkciója a rosszul működő szervezet belső bajainak eltagadása, a civil társadalom kontrolljának kizárása. Létrejön a valóságtól elszigetelt zárt világ, ami erősíti azt a hitet, hogy itt más normák érvényesülnek, hogy mi a törvények felett állunk, hogy számunkra minden megengedett. A titkolásnak ez a sűrű szövete a testület tagjait végtelenül kiszolgáltatottá teszi. Nem csak a beosztottak fejelemlései kerülnek bizalmas kezelésre, de a vezetőknek a függésből eredő igazságtalan döntései sem lesznek orvosolhatóak. Egy amerikai vizsgálat szerint a rendőrségnél előforduló foglalkozási betegségeknek csaknem hetven százalékáért nem a bűnnel való küzdelem, hanem a felettesekkel kialakult munkahelyi feszültség a felelős. Ezek a konfliktusok kerülnek kompenzálásra akkor, amikor a rendőr saját kiszolgáltatottságát az ügyféllel való kapcsolatban vezeti le. A titok okozza azt az ismerethiányt, ami a társadalmat a rendőrséggel szemben előítéletessé teszi, amelyre azután a testület tagjai maguk is előítéletekkel válaszolnak, akkor, amikor kialakítják a civilekről vallott felfogásukat.

A rendőr nemes hivatása úgy válhat erkölcsi aknamezővé, hogy ez a három mítosz egyszerre sújtja a testületeket. Az erőszak mítosza a keménységet összekeveri a kegyetlenséggel, az eredményességet a cél szentesíti az eszköz elvével. A hierarchia mítosza azt a látszatot kelti, hogy a szervezet információs monopóliummal is rendelkezik. Kontroll nélkül végezheti a társadalom megfigyelését, és a megszerzett adatokkal szabadon rendelkezik, holott a közrendről szerzett rendőri ismeretek rendeltetése csak a közösség védelme lehet, a bűnügyi felderítésnek pedig egyetlen legitim célja az igazságszolgáltatás előkészítése. A titok mítosza elhiteti, hogy a hivatali hatáskörben elkövetett jogsértésekért nem kell felelősséget vállalni. És a felelősségre vonás valóban nagyon gyakran elmarad.

A modern jogállami rendőrség a mítoszok helyébe valóságos értékeket helyez, a joguralmát, a szakmai hozzáértést és az emberi jogok tiszteletét.

2. A jogállami fordulat

A demokratikusan működő, a jog uralma alá helyezett, a hatalmi ágak megosztása elvével összhangban lévő, és az emberi jogokat tiszteletbe tartó rendészet nem születhetett volna meg elméleti alapvetések hiányában. Hasonlóan ahhoz, hogy a modern ipar, a közlekedés, avagy az informatika mai színvonala nem gondolható el a természettudományok fejlődése nélkül. A rendészet elméletének megteremtése társadalomtudományi feladat.

Habermas a történelemtudományok eredményének tekinti, hogy „*a felvilágosított szubjektumot felszabadítják a viselkedésszabályozó hagyományok spontán hatalma alól.*”¹⁶⁷ A rendészet elméletének megteremtésében ugyanilyen szerepet játszottak az állam- és jogtudományok. Habermas szóhasználatát kölcsönvéve, a jogi tanok is a „cselekvéstudományok” közé sorolhatóak, amelyeknek az a feladata, „*... hogy a társadalmi cselekvés irányítására ugyanúgy technikákat hozzanak létre, mint a természettudományok a természet feletti uralom céljából.*”¹⁶⁸ Minden társadalomtudománynak az a legfontosabb teljesítménye, hogy a kompetenciájába tartozó társadalmi jelenségeket „*kritikailag kutatható tárgyi világgá változtatja.*”¹⁶⁹ Ez a célja és értelme a rendészet elméletének. És ez a magyarázata a közhatalmat gyakorlók idegenkedésének, amellyel az ilyen elméleteket fogadják. Lehetséges, hogy az elutasítás mögött a felelősség kerülése húzódik meg, ugyanis amikor egy társadalmi tevékenység megismerhető, akkor annak eredményesség mérhetővé válik, és az abban résztvevők számon kérhetősége is jelentősen megnő.

Az elmélet rámutat erényekre, és feltárja a hibákat. A fogyatékoságok okaira magyarázatokkal szolgál, mi több, képes megoldásokat ajánlani a működési zavarok elhárításához. A rendészet elmélete a rendőri hivatás gyakorlóit hozzásegíti ahhoz, hogy ösztönös és spontán cselekedeteiket értő, rendszerező és tanulható szakmai teljesítményekké fejlesszék.

„*Az elméleti munkásság arról ismerszik meg, hogy magas fokú általánosításra törekszik. Képes elvonatkoztatni a vizsgált tárgy sok egyedi vonásától, a részletektől és árnyalatoktól, és a téma, a megválaszolásra váró kérdés szempontjából legfontosabb, legáltalánosabb érvényességű tulajdonságaira összpontosítani.*”¹⁷⁰

Vajon a rendőrség igényt tart-e működésének „magas fokú általánosítására” olyan körülmények között, amikor a rendészet működése a mindennapokban fejti ki hatását, az élet sötét oldalán kénytelen tevékenykedni, az emberi gonoszság és a bűn olyan megnyilvánulásaira kell válaszolnia, amelyek – úgy látszik – ellenállnak minden tudósi okoskodásnak. A rendészeti intézkedéseknek nincs igazán jól felhasználható receptje. A

167 Habermas, Jürgen: *A társadalomtudományok logikája*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1994, 31.

168 HABERMAS, im., 33.

169 HABERMAS, im, uo.

170 KORNAI János: *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007, 9.

rendőr nagyon is magára van hagyva egy veszélyekkel teli helyzetben. Mit is kell most tennie, hogyan találjon jó megoldást? Erre senki nem ad tanácsot, ellenben utólag kritikusok hada tör pálcát a hatóság teljesítménye felett. Csoda-e, ha a rendőrök nem szívlelik azt az elméletet, ami – legalább is látszólag – számukra semmiféle segítséget nem ad.

Nem kell ahhoz tudósnak lenni, hogy egy közigazgatási szervezet tagja átélje a meg gondolt, kiszámítható átszervezések erényeit, tapasztalja a gondos szakmai felkészítés fontosságát, értékelje a társadalmi szükségletekkel és a jog belső világával harmonizáló jogalkotás áldásait, érzékeli a kooperatív vezetés előnyeit, az anyagi-technikai feltételek gyarapodását. Annak a tudománynak mindjárt tekintélye támad, amelyik alkalmas ezeknek az erényeknek a megalapozására. De honnan várható az ilyen támogatás? Sokáig hittük, hogy a jogtudományoktól.

2.1 A rendészet konzervativizmusa

Ami nem következik be, az nem mérhető, ezért nem tudjuk számszerűsíteni a közbiztonság minőségét meghatározó tényezőket. A bűnüldözés eredményességének a bűnügyi statisztikával való értékelése reménytelen vállalkozás. A társadalmat fenyegető jogellenes magatartások prognózisa olyannyira bizonytalan, hogy arra valóban kockázatos stratégiákat építeni. Úgy látszik, hogy a rendészeti igazgatás nem tervezhető, nem szabályozható és nem is tanulható. Marad a parancs iránti feltétlen engedelmesség, a rögtönző, válságkezelő vezetés és az a rend, amelyben a szakértelem nem a tényleges tudástól, hanem a hierarchiában elfoglalt helytől függ.

A modern rendészet hagyományos építménye az erőszak, a hierarchia és a titkosság oszlopain nyugodott. Az építmény szilárdan állt, alig változott, miként nem változnak az emberi gonoszságnak azok a jelenségei sem, amelyekről a rendőr a társadalmat védelmezi. A konzervativizmus, az állandóság a rendészet erénye. Sokáig és sokan vallották ezt, még maga Bibó István is. A változatlanságot nem kell menedzselni. A változatlanságnak nincs szüksége tervekre. A változatlanságnak nincs történelme, állandó a jelen idő.

Viszont a változatlanság a legerősebb szervezeti kultúrát építő erő. Kiteljesíti azokat az értékeket, előfeltevéseket, szimbólumokat, amelyek a testület születését határozták meg. Ezek ápolása a formalizált fegyelmező gyakorlatokkal lehetséges, az érzelmi azonosulást a rítusok biztosítják. (Képzeljünk el egy olyan vezetői továbbképző tanfolyamot, ami kizárólag ilyen elveket követ.)

A rendőrségek egészen a második világháború végéig makacsul őrizték az imént vázolt arculatukat. Tőlünk nyugatra azonban történt néhány fordulat. A demokratikus országokban sürgetővé vált olyan rendőrségek kialakítása, amelyek alávetik magukat az alkotmányosság fundamentumainak: a jog uralmának, a hatalmi ágak elválasztásának és az emberi méltóság feltétlen tiszteletének.

A jog uralma a korábban egyetlen tömbként értelmezett rendőrség helyett a szolgálati ágak eltérő minőségét hangsúlyozta. A közbiztonsági szolgálat örökdő jelenléte kevés jogszabályi előírást és nagyon alapos helyismeretet, a lakossággal való szoros együttműködést kíván. Megnyílt az út a közösségi rendőrség eszméjéhez, ami az ön-

kormányzatok szerepét hangsúlyozta a helyi közbiztonság védelmezésében és szervezeti decentralizációt követelt.

A hatalmi ágak elválasztásának elve nyilvánvalóvá tette a rendészet kettős természetét. Egyfelől a közbiztonság feletti őrködést, ami közigazgatási szabályozást és a végrehajtó hatalomnak a rendészet irányításában betöltött eminens szerepét biztosítja. Másfelől pedig a bűnüldözést, a büntető igazságszolgáltatás előkészítését, ami a büntető anyagi és eljárási jognak a parancs elé helyezését és az igazságszolgáltatás szoros kontrollját igényeli.

Az emberi méltóság primátusa a legitim fizikai erőszak monopóliumát alakította át, nem csupán azzal, hogy e monopólium törvényes alapjait is megteremtette, hanem azzal is, hogy érvényesítette a szükségesség és az arányosság követelményét.

2.2 A rendészet hatékonysága

A jog uralma a rendészeti igazgatás törvényességét biztosította, de a hatékonyságát nem. Miközben a szabad piacgazdaságok páratlan fejlődést mutattak a hatvanas években, a bűnözés emelkedett, a közbiztonság romlott. Ezért lehetett volna okolni a törvényességet biztosító garanciákat is, de a polgári jogállam kultúrája nem ezt az utat járta. A hatékonyság érdekében feladták a rendészet konzervativizmusát, és olyan reformoknak nyitottak utat, amelyek a rendvédelemtől elvárták a társadalmi változások követését. Az eredményesség azonban a teljesítmények állandó értékelését követeli, és ehhez a rendészet nem rendelkezett megfelelő mérési technikákkal. Voltak ugyan a mennyiséget követő adatszolgáltatások, de ezek nem az eredményességet, hanem a hierarchikus irányítás hatalmi pozícióit biztosították. (A bűnügyi statisztika példának okáért lehetővé teszi azt, hogy nagyon kevés ember nagyon sok ember munkáját nagyon kevés adatból ítélje meg és rangsorolja. Ezáltal a minőség nem javul, de a legfelsőbb vezetői hatalom kétségtelenül erősíthető.)

A nyugat-európai reformok azonban a teljesítményértékelés merőben új, addig nem alkalmazott formáit teremtették meg. Az egységes értékelés helyett az egyes szolgálati ágak sajátos arculatához alkalmazkodó mérési technikákat vezettek be. A közbiztonsági szolgálat munkájának megítélésében döntő lett a helyi lakosok véleménye, a szubjektív biztonság adott állapota. A bűnüldözésben a felderítési eredményesség helyébe a szakmai munka sokoldalú értékelése lépett, ami a jogszabályismerettől a kriminalisztikai jártasságon át a készségek és a képességek egész színpétét magába foglalja. Természetesen ezt a feladatot csak a közvetlen vezetők képesek ellátni akkor, ha maguk is rendelkeznek a szakmai felkészültség magas színvonalával, és azzal a döntési önállósággal, ami irányítói feladataik megoldásához nélkülözhetetlen.

A teljesítmények mérése lehetővé teszi a tervezést, a jövő céljainak meghatározását és azoknak a tárgyi, pénzügyi és személyzeti feltételeknek a meghatározását, amelyek a célkitűzések megvalósításához szükségesek.

A rendészeti stratégia kormányzati ciklusokon átívelő távlatokat nyit, ezért feltételezi a közbiztonság ügyében a politikai konszenzusok megkötését. Csak így biztosítható, hogy kormányváltásokon át is folytatódjék megvalósításuk. Nélkülözhetetlen a társa-

dalom támogatása. A közbiztonság a lakosság közreműködése nélkül nem védelmezhető. De kell a rendészeti szakmák aktív részvétele is, mert ez a szakszerűség záloga és egyben a feltétele annak, hogy a rendészet személyzete az átalakulásnak ne elszenvedője, hanem tevékeny részese és nyertese legyen.

A rendészet professzionalizmusa

Minden szaktudás legalább három elemből áll: szakmai ismeretekből, gondolkodásmódból és cselekvési képességekből. Könnyen belátható, hogy egyes szolgálatokban ez a három faktor közel azonos súllyal van jelen.

A bűnügy feltételezi a jogismeretet, a kriminalisztikai gondolkodást és a hozzáértő cselekvést egyaránt.

A közbiztonsági szolgálat nagyobb helyismeretet kíván, de megköveteli a váratlan helyzetekre történő gyors reagálást is.

A csapaterő a parancs egységes végrehajtásának készségére épít, a váratlan helyzetek modellezése és azokra adott válaszok begyakorlása az eredményes rendteremtés feltétele. A legitim fizikai erőszak szükséges és arányos alkalmazásának az a feltétele, hogy a végrehajtó tudjon különbséget tenni az erőszak rendészeti formái és a büntetőeljárási kényszer-intézkedések között, ismerje fel a veszély előtti, a veszély alatti és a veszély elhárítását követő szituációkat, végül pedig a rábízott erőszakot fizikai és morális értelemben is tartsa kontroll alatt.

A két szolgálati terület összevetésére szolgál a következő ábra:

Szervezeti és vezetési kultúrák	
Örkődő jelenlét	Beavatkozó
- A környezet alapos ismerete, együttműködési készség	- A veszélyforrások alapos ismerete, elszigetelésük a környezettől
- Nyitott szervezet – kooperatív vezetés	- Zárt szervezet – szigorú belső hierarchia
- A veszély korai felismerése	- Veszélyvállalás, bátorság, kockázatviselés, győzni akarás
- Erőszakkerülés	- Az erőszak professzionális alkalmazása

12. táblázat

Megjegyezzük, hogy a legitim fizikai erőszak alkalmazása szükségessé teszi a rendőri és a katonai mesterségek összehasonlító tanulmányozását, különösen az utóbbi időkben, amikor egyfelől a bűnözés vehet fel olyan veszélyes alakot, ami már a hadviseléshez közelíti az ellene való küzdelmet (lásd pl. a terrortámadásokat), vagy azokat a katonai műveleteket, amelyek során a csapatok közbiztonsági veszélyhelyzetekkel szembesülnek. Ezzel részletesebben a következő fejezetben foglalkozunk.

A professzionalizmus része a vezetői hozzáértés. Megválaszolásra vár az a kérdés, hogy miként alakuljon az egyes szolgálati területeken a vezetői szintek tagoltsága, továbbá, hogy a vezetői beosztáshoz szükséges követelményekben mekkora teret kapjon a szakmai felkészültség és a vezetői rátermettség.

A közbiztonsági szolgálatokat jellemzi a vezetői szintek tagoltsága, a nagy hatalmi távolság és az alacsonyabb beosztások korlátozott kompetenciája. Ez a rendszer csak a decentralizáció érvényesítése mellett lehet sikeres.

A bűnügyi szolgálatokat a kevesebb vezetői szint, a kisebb hatalmi távolság és a közvetlen vezetők nagyobb kompetenciája teheti hatékonyabbá. Ez a megoldás akkor is jól működik, ha a bűnügyi szolgálatok centralizációját fenn kell tartani.

A csapaterő kevesebb vezetői szintet, nagyobb hatalmi távolságot és a közvetlen vezetők kisebb kompetenciáját igényelheti. Ezek a sajátosságok kizárólag centralizált szervezetben alakíthatóak ki.

Ami a szakmai hozzáértés és a vezetői rátermettség arányait illeti, minél magasabb vezetői szintről van szó, annál kevésbé fontos a speciális jártasság és annál jelentősebbek a vezetői képességek.

Az előbbi felvetések olyan hipotézisek, amelyeknek az alkalmazhatóságát a rendészeti képzés minden szintjén éppen a hallgatók és a tanárok közös munkáját feltételezi.

A vállalkozások világában kialakított menedzsertechnikák akkor hasznosak, ha alkalmazkodnak a rendészeti igazgatás követelményeihez. Akkor elmondható lesz Bernhard Prestel következő meghatározása:

„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.”¹⁷¹

Ha pedig mindez valósággá válik, akkor elmondhatjuk, hogy a rendészeti képzés és a továbbképzés főbb jellemzői a következők

- * Proaktív szemlélet
- * Nyitottság, rugalmasság
- * Jó kommunikáció
- * Belső bizalmi légkör javítása
- * Vezetők és vezetettek harmóniája
- * A sikeres szolgálathoz szükséges munkamódszerek közvetítése.¹⁷²

171 PRESTEL, Bernhard: *Police et management moderne...* i.m.

172 BOKODI Márta – SZAKÁCS Édua – SZAKÁCS Gábor, i.m., 6. o.

Önmagukban azonban a vállalkozások jövedelmezőségére koncentrááló elméletek kevésnek bizonyulnak a közrend és a közbiztonság oltalmazásáért felelős rendészet hatékonyságának növelésében.

2.3 Harci stratégia a bűnözés leküzdésére

Az előzőekben a szervezéstudomány és a rendészet kapcsolatának lehetséges változatait villantottuk fel. Létezik azonban olyan felfogás is, miszerint a rendőrségi stratégia a szervezéstudomány mellett bőségesen meríthet a *hadtudomány* által kimunkált stratégiákból, amelyeknek középpontjában a harc sikeres megvívásának feltételei állnak.

A kanadai Maurice Cusson a rendőrség eredményes működésének zálogát abban találja, hogy az mennyire képes felhasználni a hadi stratégiák fogásait a bűnözés elleni küzdelemben. Különösen három tervezési módszert emel ki. Először az ellenfél erős és gyenge pontjainak a feltárását (ez történik a kerületek bűnügyi fertőzöttségét mutató térképek elkészítésével és azokkal az elemzésekkel, amelyek az ún. forró pontokon jelentkező fenyegetések minőségét képesek azonosítani), másodsor az ellenfél szándékainak a kifürkészését (információszerzés bűnözői körökből és bűnöző életmódot folytató veszélyes személyekről), harmadszor pedig a rendelkezésre álló rendőri erők koncentrálásának a készségét.¹⁷³

A stratégiai szemlélet a bűnözői magatartást is egyfajta kockázatelemzés nyomán kialakuló döntési folyamatnak látja. A kriminológus feladata ennek a mechanizmusnak a prognosztizálása lehet akkor, ha az eredményes megelőzési modell létrehozása a cél. Az elkövetések tanulmányozása számos ponton alátámasztja ezt az elméletet. Cusson idézett munkájában említi a betöréses lopások drámai növekedését az 50-es évek végétől, amit egy sajátos bűnözői stratégia következményeként ír le. Eszerint a családi élet átalakulása (mindkét szülő dolgozik, a lakásban csak két generáció, a szülők és a gyermekek élnek együtt) azzal járt, hogy az ingatlanok a nap nagyobb részében üresen állnak. Ez a gyenge pont, ahol a bűn a legkisebb kockázattal a legnagyobb siker reményében támadhat. A lebukás veszélyét azzal is csökkenteni lehet, ha a véghezvitelben olyan technikák alakulnak ki, amelyek a lehető legrövidebb idő alatt képesek elérni a kitűzött bűnös célt. Valóban a betöréses lopások átlagos időtartama nem haladja meg a 30 percet, amelyből a behatoláshoz elegendő mindösszesen két perc, míg a fennmaradó idő a zsákmányszerzésre fordítható. Ne feledjük azt a hadvezéri okoskodást miszerint a siker érdekében el kell kerülni az ellenség erősségeit, és meg kell keresni annak gyenge pontjait. Úgy tűnik, a vagyoni elleni bűnözés területén ezt a gyenge láncszemet a lakások védettségének hiánya jelentette. Az is tapasztalat, hogy a viszonylag kis haszon is kívánatos lehet, ha annak megszerzése biztosnak látszik. A gyermekek, az idősek és a nők elleni gyakori támadások bizonyítják, hogy a sebezhetőségnek önmagában is bűnvonzó hatása van. Kanadában például megfigyelték, hogy a fegyveres támadásoknak

173 CUSSON, Maurice: *La criminologie de l'acte, le delinquant et le policier*, Revue International de Criminologie, 1994/3

csak mintegy 19%-a irányult bankok avagy pénzüzetek ellen, a túlnyomó többség célpontjai gyengén védett kis boltok, trafikok avagy magányos járókelők voltak.

A bűnözői stratégiák feltárása kriminológiai kutatások segítségével lehetséges. Az erre építkező rendőrségi programokat nevezhetjük reagáló, reflexstratégiának is.

A szervezéstudomány ugyancsak szorgalmazza a távlatos gondolkodás elterjedését, de megközelítési módja eltér a hadi tapasztalatoktól. Alapsémája nem a fegyveres küzdelem, hanem a piaci verseny, cél a nagyobb profit, amelyet a konkurencia gyengéségeinek a kihasználásával lehetséges elérni. Ebben a felfogásban a közbiztonság a rendőrség szolgáltatása, amelynek a minőségét a vevők, a lakosság biztonsági komfortja dönti el. A hatósági védelemmel elégedett polgár maga is hajlandó áldozni javai oltalmazására. A bűnözés leggyengébb pontja a leleplezhetőség, ezért azok a védelmi intézkedések lehetnek hatásosak, amelyek ezt a kockázatot képesek növelni. A szituációs megelőzési programok számos ilyet kínálnak. A siker rendszerint nagyobb, mint a kockázatot növelő beruházásokra fordított energiák mennyisége. Ennek pedig az a magyarázata, hogy a biztonsági intézkedéseknek egy közelebről meg nem határozható kisugárzása van. Megfigyelték például, hogy azokban a városrészekben, ahol a közvilágítás javításával fokozták a kontrollt, annak büntaszító hatása tapasztalható volt a szomszédos köztereken is, ahol pedig a közvilágítás határfoka nem változott. Máshol a szomszédági figyelő szolgálat bevezetése kihatott a lakótelep azon részeire is, ahol ilyen polgári összefogás nem volt. Úgy látszik, hogy a védekező intézkedések jótékony lélektani hatásai szélesebbek, mint azok fizikai határai. Máskor olyan tényezők mutatkoznak hatékonyak, amelyeknek az elkövetésekkel közvetlen oksági kapcsolatuk nincs. Önmagában egy közterület tisztasága, az ápolt, gondozott környezet eredményesebb lehet mindenféle fizikai védelemnél. Például az amerikai nagyvárosokban előfordult rendbontások idején azt tapasztalták, hogy a randalírozók meghatározott területek képzeletbeli demarkációs vonalait sohasem lépték át. Hasonló jelenségek mutatkoztak az angliai stadionok környékén, ahol kialakultak azok a körzetek, amelyeket a huligánok különös erővel támadtak és azok is, amelyeket rendre megkíméltek.

2.4 A problémamegoldó rendőrség

A rendőrségi stratégiák foglatatát a problémaérzékeny rendészet (problem-oriented policing) ideálja jeleníti meg.¹⁷⁴ Ez a működési filozófia abból indul ki, hogy a közbiztonságra fenyegető veszélyek felismerése és azok hatásos elhárítása professzionális rendőri feladat, amelyet egy olyan szervezet képes adekvátan végrehajtani, amelyik ennek a professzionálnak a kifejlesztéséhez a legkedvezőbb feltételeket biztosítja.

A problémára orientált rendőri tevékenységnek van egy tervezési szükséglete, amelyet rendszerint négy lépésben szoktak leírni. Először a probléma azonosítása, a megoldandó feladat meghatározása, másodsor a probléma természetének, jellegének,

174 GOLDSTEIN H: *Problem-oriented policing*, Mc Graw Hill, New York, 1990

minőségének a feltárása, harmadszor a megoldáshoz leginkább alkalmas intézkedések megválasztása és azok bevezetése, végül pedig az elért eredmények értékelése. Egy ilyen művelet végrehajtásához meg kell találni a rendőrségi hierarchia optimális szintjét. Vannak bűncselekmények, amelyek esetében ez a tervezés csak országos méretekben lehet eredményes (nemzetközi szervezett bűnözés, leszámolásos ügyek), más esetekben több megye összefogására van szükség (gépjárműlopásra berendezkedett bünszervezetek tevékenysége), végül pedig a vagyoni elleni bűnelkövetések túlnyomó többségénél, a kis és közepes súlyú deliktumoknál a helyi rendőrség alkalmas a legcélravezetőbb terv elkészítésére. (Meghatározott helyen és időszakokban elkövetett betörések stb.)

Mind a hadművelleti, mind pedig az üzleti stratégia alkalmazásának az a feltétele, hogy az irányító posztokon szinte teljes a cselekvési szabadság abban, hogy hova koncentrálják az erőket, illetve melyek azok a területek, ahol egy nagyobb siker reményében kisebb pozíciók feladhatóak. A vállalkozások esetében ez fejeződik ki azokban az üzleti elképzelésekben, amelyekben megfogalmazzák, hogy merre érdemes vevőket keresni, viszont melyek azok a piacok, ahonnan ki kell vonulni. A közbiztonsági stratégiákban ennek a manővernek felel meg a rendőri erők koncentrációja. A kérdés csupán az, hogy a rendészet hatósági funkciói és a legitimitás elve elviselhet-e ilyen analógiát?

Eddig általában szóltunk a rendőrségekről, úgy, ahogyan ezt az általunk idézett szakirodalom is tette. Figyelemmel azonban arra, hogy a közbiztonság javításában különösen két szolgálati ágnek, a közrendvédelemnek és a bűnüldözésnek van kitüntetett szerepe, az előbbieken vázolt stratégiai módszereket érdemes e két területen külön-külön is megvizsgálni.

A közrendvédelmi szolgálat fő eszköze a rendőri jelenlét biztosítása a veszélyeztetett helyeken és a fokozottan veszélyes időszakokban. A jelenlét aktuálisan a közterületen szolgálatot teljesítő létszámmal mérhető. Ehhez képest a potenciális jelenlét nagysága az elérhetőségtől és a bevetésre készen álló erők mobilitásától függ.

Az aktuális jelenlét szervezési kérdés, amely szakmai szempontok alapján előzetesen eldönthető és a jövőre tervezhető. További sajátossága, hogy a jelenlét része a rendészet diszkrecionális jogosítványainak, amelyek nincsenek normatív korlátjai. Ebben a vonatkozásban a rendőrségi törvény sem mond többet, mint azt, hogy a rendőrség ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat. (Rtv. 1.§ /2/. bek. f. alpont)

A potenciális jelenlét kevésbé tervezhető, mert az csupán a beavatkozás lehetőségét jelenti minden olyan esetben, amikor annak szükségessége felmerül. Erre sincsenek részletező normatív előírások. Adódik ez a rendőrségnek abból a kötelezettségéből, hogy védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekményekkel szemben. (Rtv. 2. § /1/. bek.) Itt azonban különbséget kell tenni két eset között, egyfelől, amikor a közvetlen veszélyt a rendőrség hivatalból észleli, másfelől pedig, amikor arról bejelentés, avagy feljelentés útján értesül. Ez utóbbit tartják a rendőrségi stratégia egyik leggyengébb pontjának. A kérdéssel foglalkozó egyik szakértő a rendőrséget egyenesen a telefon rabszolgájának nevezi, minthogy a különböző helyekről rendszeresen befutó jelzésekre a hatóságok kötelessége reagálni.

A hívások megalapozottságát csak a helyszíni intézkedés után lehet eldönteni. Ez a körülmény hatalmas energiákat mozgat és akadály a rendészeti erők koncentrációjának.

A közbiztonsági rendőrség tekintetében nem lehet kétséges, hogy leghatásosabb szolgálati funkciója az őrködés, amelyet egy kockázatelemzés nyomán lehet célszerűen megszervezni. A kiszámítható veszélyekre szerveződik a közterületi szolgálat és az objektum-védelem, míg a váratlan események kezelésére az ügyeleti rendszer a legalkalmasabb. A jelenlét hatékonyságát az elérhetőséggel, a reagáló képességgel és az elhárító intézkedések adekvátásával mérhetjük. Mindebből az is következik, hogy a közbiztonsági rendőrség akkor problémaorientált, ha intézkedési stratégiája pro-aktív, megelőzés központú. Az ún. „forró pontok”, avagy nehéz körzetek feltárását megkönnyíti az a jelenség, amelyet a bűnözés területi, időbeli és személyi koncentrációjának neveznek. Amerikai vizsgálatok szerint pl. az elkövetők 10%-a valósítja meg a bűncselekmények 55%-át, a sértettek 10%-a alkotja az áldozattá válások 42%-át, az illetékességi területen a helyszínek 10%-hoz kötődik az összes riasztás 60%-a.¹⁷⁵

A bűnügyi szolgálat tekintetében az előbbieken bemutatott rendőrségi stratégia nem követhető, ha pedig erre mégis sor kerül, akkor azzal szemben számos alkotmányossági aggály fogalmazható meg. A bűnüldözés fő eszköze nem a jelenlét, hanem az információszerzés. Az adatgyűjtés nem korlátlan, mert szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a felderítés, illetve a nyomozás keretében mikor, milyen eszközökkel és kikkel kapcsolatban történhet adatgyűjtés. A bűnügy szemlélete nem a jelenben zajló és a jövőben prognosztizálható bűncselekmények megszakítására és megelőzésére irányul, hanem a múltban történt jogellenes cselekmények feltárására, a történeti tényállás rekonstruálására, a bizonyítékok összegyűjtésére. Mindennek pedig egyetlen legitím célja lehet, az igazságszolgáltatás előkészítése. A nyomozás nem tekinthető harcnak, mert célja nem az elkövető legyőzése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényre juttatása. A harc csak győzelem esetében lehet sikeres, az igazságszolgáltatás viszont az igazság megállapításán alapul, ezért gyakran a sikert az jelenti, hogy nem születik meg a marasztaló ítélet. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt és nem követelhető tőle a feltétlen eredményesség. A felderítés és a nyomozás önmagában a bűnügy megoldására nem alkalmas, tevékenysége csupán az igazságszolgáltatás kontrollja alatt lehet legitím.

A rendészeti és a bűnügyi feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése.¹⁷⁶

A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni, és nyomon követni.

A bűnüldözési feladatok ellenben analízisre épülnek, minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál nagyobb a siker esélye. A rendészet a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elháríthatja azt, a

175 SÁRKÖZI Irén: *A közösségi rendőri filozófiáról*, ORFK Tájékoztató, 1999/110/4., 6.

176 GALLY, Thomas: *La sécurité intérieure. Un concept en mutation...*, i.m., uo.

kései felismerés pedig a legitim fizikai erőszak alkalmazását teszi szükségessé. A döntés mindkét esetben rendkívül széles mérlegelési szabadsággal és önállóan hozható meg. A rendészeti intézkedés spontán, autonóm és hierarchián kívüli irányítást nem tűr el. Viszont a döntésért vállalt felelősség sem hárítható át. A felderítés csak a bűncselekmény kifejlődésének meghatározott stádiumában léphet közbe, ennek határait és módját a jog szigorú szabályai határozzák meg. A beavatkozás tehát nem lehet spontán, és nem lehet autonóm, továbbá egyenesen igényli a külső irányítást. Ez fejeződik ki az ügyész rendelkezési jogában, de esetenként a bíróság engedélyezési jogköreiben is. A rendészeti felhatalmazás gyakran elegendő a veszélyelhárítás sikeres befejezéséhez, sőt az erőszak monopólium azt is jelenti, hogy abban hatósági felhatalmazással a rendészetten kívül más szervezet vagy személy csak járulékosan, a rendőrség segítőkjeként vehet részt. Ezzel szemben a bűnüldözés ilyen önállósággal nem rendelkezhet, egyetlen feladata az igazságszolgáltatás előkészítése. Vannak ugyan elterelésre alkalmas jogintézmények, de ezek is a jog által szigorúan körülírtak, nem tartoznak a rendőrség mérlegelési körébe, és minden esetben igazságszolgáltatási szerv engedélyéhez kötöttek. A végrehajtó hatalom az állam büntetési igényéről nem mondhat le, és ilyen felhatalmazást egyetlen általa irányított államigazgatási szervezetének sem adhat. Másfelől viszont igaz, hogy a kormányzat mindenkori kriminálpolitikai elgondolásaival jelentős befolyást képes gyakorolni a büntető jogalkotásra, valamint a bűnüldözés szervezeti, személyi és pénzügyi feltételeire.

A két szolgálati ág összehasonlítására azért került sor, mert azok a nemzetközi ajánlások, amelyek a rendőrségi stratégiák kialakítására irányulnak, lehetnek nagyon hasznosak a közbiztonsági rendőrség munkájának hatékonyabbá tételében, de nem alkalmazhatóak a bűnügy esetében. Ez nem azt jelenti, hogy a felderítés és a nyomozás nem kíván stratégiai tervezést, csakhogy ennek módszereit nem veheti kölcsön sem a hadászatból, sem a szervezéstudományból. A kriminalisztika az a tudomány, amelyiknek erre kompetenciája van. A legutóbb megjelent német kriminalisztikai kézikönyv megállapítja, hogy a kriminálstratégia alatt a rendőrségi erők kriminálpolitikai célokat szolgáló tervező tevékenységét értjük, amely átfogja a szervezet kialakítását, a személyi és a tárgyi feltételek folyamatos biztosítását, valamint a sikerhez szükséges együttműködés megteremtését.

Álláspontunk szerint csak az a rendőrség lehet hasznos partnere a helyi autonómiáknak, amelynek a szakmai arculatát az előbbieken jellemzett munkamegosztás határozza meg.

3. A közösségi rendőrség és a zéró tolerancia

Az a gondolat, hogy a rendőrségnek képesnek kell lennie arra, hogy a közbiztonságot fenyegető veszélyeket felismerje és elhárítsa, több mint 150 éves múltra tekint vissza. Első megfogalmazója az a *Robert Peel* volt, akiben a londoni Scotland Yard megalapí-

tóját tisztelhetjük. Az általa létrehozott rendőrségi modellt ma is problémamegoldó rendészetnek (problem solving policing) nevezzük.¹⁷⁷

Az eredeti ideáltól azonban a XX. század második felére jócskán eltávolodtak még az angolszász világ vezető országaiban is. A legalitás elve a rendészeti tevékenység szabályozását követte meg, a rendőrtől pedig különleges szaktudást igényelt. Tovább már nem volt tartható az a felfogás, amely szerint a rendőr a polgárokkal azonos módon és felhatalmazással őrökdi a köznyugalom felett, azzal az egyetlen különbséggel, hogy ő egész idejét erre fordítja, és ezért cserében fizetséget kap. Önmagában ez az alkotmányos demokráciák normális fejlődésének a részeként is felfogható lett volna, ha nem járul hozzá még két körülmény. A rendőrség csökkenő eredményessége a közbiztonság védelmezésében, a másik pedig a mind gyakoribbá váló hivatali visszaélések, a rendőri brutalitás aggasztó esetei.

Megtörtént a visszatérés a problémamegoldó rendészethez. Az új elnevezés közösségi rendőrség (community policing) lett. Egyik legteljesebb kifejtése az ún. kanadai modell leírásában található. Ezek szerint a rendészet legalapvetőbb funkciója a biztonság feletti őrökdi. A közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonsáért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék. A rendészeti információknak interaktívnak kell lennie, az egyirányú és titkos adatgyűjtés hatástalan és a jogkövető polgárok szabadságát inkább veszélyezteti, mint a bűnözökét. A rendőrnek generális szaktudással kell rendelkeznie, amelyben a társadalmi kapcsolatainak van a legnagyobb jelentősége, a rendőrség a civil közigazgatás része, meg kell tehát szabadulnia militarista vonásaitól. Szervezete legyen decentralizált, amelyet az önkormányzat irányít, és amely civil ellenőrzés alatt működik. (*Une vision de l'avenir de la police au Canada*)

A problémamegoldó gondolkodásnak van egy nagyon is következetes logikája.

Ennek első sajátossága az, hogy a feladatnak mindig van felelős végrehajtója. Nem általában szólnak tehát a közbiztonságról, hanem azt mint a rendőrség által nyújtandó szolgáltatást határozzák meg.

Továbbá a biztonságot lokális tényezőnek tekintik, akként, hogy azt a hely és az idő lehető legkonkrétabb koordinátái közé helyezték el.

Harmadszor elvégzik a probléma redukcióját, a bonyolult kérdéseket addig egyszerűsítik, amíg eljutnak olyan részletig, amelyeknek a megoldása már viszonylag egyszerű.

Negyedszer felméri mindazokat az erőket, amelyeket a megoldáshoz igénybe vehetnek.

Végül megkeresi a teljesítménymérésre leginkább alkalmas módszereket, gondoskodnak a minőségbiztosításról.

177 SZABO, Denis : *Police communautaire et médiation*, Montréal, 1999

A közösségi rendőrség számára a hétköznapi tapasztalatai a legértékesebbek, mert ezek mutatják meg azokat a rendetlenségeket, a biztonságérzetet leromboló zavarokat, amelyekből előbb csak kisebb jogsértések fakadnak, amelyek azután törvénytörő súlyos bűnökhöz vezetnek. Az olyan veszélyforrásokra, mint a közterületek elhanyagoltsága, a személtelés, a nyilvános alkoholfogyasztás, a graffiti, az elhagyott, üres ingatlanok lepusztulása, a csavargás, a koldulás, az iskolakerülő gyerekek, a családon belüli erőszak, a drogfogyasztás, azonnal reagálni kell. Úgy látszik, hogy az Egyesült Államokban a közösségi rendőrség két változata jött létre. Az egyik változat a veszélyforrások feltárására helyezi a hangsúlyt, ezért a társadalmi kapcsolatok létrehozására állandó bizottsági fórumokat teremt és folyamatos párbeszédet a folytat a lakossággal. Ilyen a chicagói modell. Előnye, hogy nem enged teret a rendőri önkénynek, és jó kapcsolatokat ápol a kisebbségekkel, valamint a szegényebb rétegekkel is, viszont eredményei nem látványosak.¹⁷⁸

A másik változat New York példája, ahol a veszélyforrások represszióval történő felszámolása képezi a stratégia alapját. Itt az eredmények látványosak (a bűnözés 1993 és 1998 között 44%-al csökkent), ellenben gyakoriak a rendőri túlkapások, amelyek elsősorban a kisebbségben élőket sújtják, valamint aggasztó következmény az is, hogy a rendőri aktivitás következtében jelentősen nő a börtönnépesség. A New York-i megoldásnak nagyszerű volt a marketingje, nem is véletlen, hogy napjainkban az egész világ erről beszél. A jó propaganda azonban más gyengeségeket is elfed, például azt, hogy a bűnözés csökkenése egy olyan magas szintről indult el, amelyre az európai régióban szerencsére nem találunk példát. Az is megfontolandó, hogy az egyik nagyvárosi régióból kiszorult bűnözés rendszerint máshova helyeződik át, végül pedig a statisztikai adatok megbízhatatlanságával ebben az esetben is számolunk kell.¹⁷⁹

Utóbbiak miatt ez a megoldás a szakértők egy részéből éles kritikát váltott ki. E bírálatok rámutattak arra, hogy az eredményekben szerepet játszott a rendőrségi létszám nagyarányú emelése (hét év alatt 12 ezer fővel), a korszerű számítógépes értékelő rendszer és – a magyar rendőröknek ismerős statisztikai szemlélet –, amely szerint a 76 kerületi parancsnoknak rendszeresen magyarázatot kell adni a bűnözés esetleges növekedésére, a sikertelenségnek pedig a leváltás a következménye (hét év alatt a 76 vezetőnek mintegy a fele cserélődött). Az elemzők arra is figyelmeztetnek, hogy a bűnözés csökkenésének a háttérben a rendőrségtől független tényezők is közrejátszottak. Ilyenek említik a kriminalitásban legaktívabb 15-35 év közötti korosztályokban jelentkező demográfiai mélypontot, a lakótömbök nagyarányú privatizációját Bronxban, amelynek eredményeként az egykoron lepusztult negyedek helyén kertvárosi jellegű polgárosodott körzetek alakultak ki. Végül érdekes jelenségként említik az ún. „legkisebb fiú” hatást, ami azt jelenti, hogy ifjú korba léptek azok a gyermekek, akiknek idősebb testvérei között rengetegen váltak a drog áldozataivá. Az új korosztályok elutasítják

178 DONZELOT, Jacques – WYVEKENS, Anne : *Community policing „Chicago style”*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, No. 3., Paris, 2000, 245.

179 STAUFFER, Eric : *La zero tolerance et la baisse de la criminalité dans la ville de New-York*, Revue internationale criminologie, 1999/2., 151.

bátyáik példáját és lényegesen rendezettebb életvitelt követnek. Ebben azonban része lehet annak a rendőri stratégiának, amelyik rendkívüli eréllyel lépett fel az iskolakerülés és a gyermekek otthoni bántalmazása ellen. (Hét év alatt 60%-al emelkedett az ilyen cselekményekért letartóztatott szülők aránya.)

Mínthogy az amerikai kontinensen a közösségi rendőrségnek már hosszú múltja van, érdemes számba venni az eredményeket. Kanadában például a nagyvárosokban a 90-es évek közepe óta csökkent a bűnözés, kisebb lett az áldozattá válás esélye, ritkábbak lettek a rendőri intézkedések elleni panaszok és a segélyhívó telefonálások. Növekedett viszont a biztonságérzet, nőtt a rendőri létszám, javult a rendészet technikai ellátottsága, a rendőri pálya vonzóbb lett, a beosztottak elégedettebbek munkájukkal. A korábbi időszakban súlyosnak számító gondok (csavargás, kéregetés, drogfogyasztás, iskolakerülés, családon belüli erőszak) érezhetően visszaszorultak.

Az előbbi értékelés a közösségi rendőrség egyik alapítójától, a kanadai *André Normandeau*-tól származik, aki idézett cikkében arra is rámutat, hogy a siker alapja a rendőrség decentralizálása, a közbiztonsági kockázatok geográfiai pontossággal történő felmérése, a rendőrségi jelenlét láthatóvá tétele, a civil megelőzési programok sokasága, valamint a korrekt helyzetértékelés a bevezetésre javasolt intézkedések előtt, majd a folyamatos kontroll a végrehajtás alatt, és végül az eredmények utólagos felmérése.¹⁸⁰

3.1 Centralizáció – decentralizáció

Az önkormányzatok és a rendőrség kapcsolatának az elemzésénél figyelemmel kell lennünk arra, hogy míg a rendészet 1945 után a jelenlegi centralizált és militarista szervezetét csaknem 45 év során formálta ki, és azt a jelek szerint 1990 után is megőrizte, addig az államszocializmus egész időszakában hiányzott az önkormányzati rendszer, és nem érvényesült az önkormányzatiság elve. Az önkormányzat nyújtotta lehetőségekkel azok a települések tudnak jól élni, amelyek gazdaságilag erősek. A szegény önkormányzatok demokratikus mozgástere jóval kisebb. Amikor a közbiztonság helyi ügyeit a jogalkotó nem adta az autonómiák gondozásába, arra gondolhatott, hogy a jogsértések elleni fellépés komoly szaktudást, nagy beruházásokat és jogi felelősséget jelent, amelyet csak a központi államigazgatás képes felvállalni. Ezt a vélekedést erősítette a bűnözésről kialakított kép. A jogpropagandában csak a súlyos és országos kihatású cselekmények kaptak hangsúlyt. Megjelent a nemzetközi szervezett bűnözés réme. Ez már csakugyan meghaladja egy város vagy egy falu lehetőségeit. Itt már egy ország ereje is kevés, nemzetközi rendőrségi együttműködésre van szükség, ami szintén a centralizáció irányában hat. Társadalmi összefogásról, helyi bűnmeelőzési programokról alig esik szó, hiszen ezek teljességgel alkalmatlanok az alvilági támadások kivédésére.

A rendőrségi törvény arra lehetőséget ad, hogy a közbiztonság helyi ügyeinek a vite-lére bűnmeelőzési és közbiztonsági bizottságok alakuljanak, jellemző azonban, hogy

180 NORMANDEAU, André: *Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire*, Revue internationale de la Criminologie, 1998/2., 178.

az ország számos településén ezek a fórumok a mai napig nem jöttek létre. Lehetőség van arra is, hogy az önkormányzat szerződés keretében anyagi támogatást adjon a helyi rendőrségnek. Ez azonban a rendészet anyagi igényeihez képest jelentéktelen, továbbá alkalmi jellegű, míg a rendőrség működése folyamatos támogatást igényelne. Az önkormányzatok azért sem adakozóak, mert gyakran azt tapasztalják, hogy nem szólhatnak bele az adományok felhasználásába. Az elmúlt években a központi költségvetés jelentős anyagi eszközöket vont el az önkormányzatoktól, így azok egyre kevésbé képesek önként vállalt feladatokat finanszírozni. Ráadásul a közbiztonság védelme nem tartozik a sikeres vállalkozások sorába, így az önkormányzatok sem törekednek arra, hogy ezen a területen nagyobb szerephez jussanak. Az önkormányzati tisztségviselők jelentős része elfogadja ezt a helyzetet, megelégszik azzal, hogy a helyi rendőri vezetőkkel jó kapcsolatokat alakít ki. Ez az álláspont plasztikusan megjelenik néhány magyar város közbiztonsági programjában. Ezek a stratégiák erőteljesebb rendőrségi fellépést sürgetnek, keveslik a rendészeti jogosítványokat és meglehetősen elnézőek az esetleges rendőri túlkapásokkal szemben. A bűnmegelőzést egyáltalán nem tekintik kötelezettségüknek, bírálják az ügyészséget a hivatali szemlélete miatt, elégedetlenek a bíróságokkal a lassú ítélezést látva, végül pedig a lakosság lecsúszott rétegeivel szemben kevés szolidaritást mutatnak, sőt a roma lakossággal kapcsolatban nem mentesek az előítéletektől sem. (Az egyik városi programban például komolyan felmerült a beilleszkedni nem tudó családok kitelepítése, illetve annak megakadályozása, hogy ilyen bajokkal küszködő emberek ott kapjanak lakást.)

Van másfajta álláspont is. Sok önkormányzati felelős felismerte azt, hogy a bűnözés jelentősen nagyobb részét teszik ki a kis- és közepes súlyú cselekmények, amelyek a lakosság biztonságérzetét jelentősen rontják. Ezek a jogellenes magatartások helyben termelődnek, és az ellenük való eredményes védekezés a helyi erőknél az összefogását feltételezi. Az is érzékelhető, hogy a centralizált rendőrség sokszor képtelen alkalmazkodni a helyi szükségletekhez, minthogy tevékenységét a központból irányítják.

Az igazgatási típusú közbiztonsági rendszert társadalmi alapúvá kellene átalakítani. Ebben célszerű munkamegosztás valósul meg a központi közigazgatás és a helyi önkormányzatok között, a rendészet visszatér a civil közigazgatáshoz, a korszerűsítési programok egyszerre érvényesítik a centralizáció és a decentralizáció szervezési elveit, kialakul egy differenciált kriminálpolitika, amely a büntetések mellett a támogató-segítő megoldásoknak is utat enged, végül létrejönnek a bűnmegelőzés szociális és helyi modelljei. A most leírt távlathoz a következő feltételeket szükséges megteremteni:

- * Először: kell egy erős, hatékony és általános jólétet megalapozó gazdaság.
- * Másodszor: szükség van egy olyan öntudatos polgári társadalomra, ahol a biztonság nem ér többet, mint a szabadság.
- * Harmadszor: kell egy bölcs kormányzat, amelyik a bűnözés elleni küzdelemben kész megosztani hatalmát a társadalom valamennyi cselekvőképes erőivel.
- * Negyedszer: kell egy rendőrség, amely fel tudja építeni saját szakmáját, megvalósítja a jelenlét művészetét, elsajátítja a legitim erőszak alkalmazásának a technikáját, megszerzi a biztos jogi tudást, mestere lesz a veszélyhelyzetek felismerésének

és kialakítja a szakma gyakorlásához nélkülözhetetlen erkölcsi meggyőződést. Ebben az esetben a közbiztonság valóban a felnőtt társadalom közös teljesítménye lesz.

A szituációs megelőzési gyakorlatban nem a rendőrségé a kizárólagos fő szerep. A rendőrség csak akkor lehet a rendszer hasznos tagja, ha felkészült arra, hogy a hagyományos represszív eszköztára mellett szaktudását a segítő, támogató módszerek alkalmazásában is mozgósítsa. Be kell bizonyítania, miszerint jól ismeri szűkebb környezetét és képes azzal kommunikálni, továbbá van annyi önállósága, ami egy ilyen kooperációhoz szükséges. A helyi rendőrség bűnmegelőzési szempontú átvilágítása nem jelent mást, mint a szervezeti, a működési, a személyzeti és a szabályozási feltételek biztosításával megfelelni az előbbiekben jelzett követelményeknek.

A helyi rendőrség szerepe a közbiztonság helyi feladatainak megoldásában kitüntetett a következők miatt:

- * az egyetlen olyan szakigazgatási ágazat, amelynek *kötelező feladata* a közbiztonság oltalmazása,
- * rendelkezik *a legitim fizikai erőszak* monopóliumával, vannak tehát veszélyhelyzetek, amelyeknek az elhárítása kizárólag rendőrségi erők igénybevételével történhet,
- * ez a rendészeti erő a helybéli lakosság számára *ismert, látható és elérhető*,
- * hivatalból *a legtöbb információval* rendelkezik a működési területének a közbiztonság szempontjából leginkább veszélyeztetett pontjairól, a jogellenes magatartásokkal leggyakrabban támadott értékekről, a potenciálisan leginkább veszélyeztetett lakossági rétegekről, a helyi kriminalitás jellemzőiről,
- * ez az a rendőri erő, amelynek tevékenysége a legszorosabb *civil kontroll* alatt van.

Az előbbiekben felsorolt tulajdonságai miatt a helyi rendőrség a leginkább alkalmas arra, hogy a megváltozott biztonsági viszonyokhoz gyorsan alkalmazkodjék, hogy eredményesen kooperáljon az egyes polgárokkal és a közösségekkel. Ezekkel a tulajdonságokkal magyarázható, hogy a fejlett polgári társadalmakban minden nagyhatású rendőrségi reform erről a szintről indult el. Másfelől viszont az is igaz, hogy az említett reformok éppen az előbbiekben ismertetett szervezeti és működési tulajdonságokat alakították át mindazokban az esetekben, amikor a helyi rendészet minőségi átalakítását következetesen megvalósították.

Nevezetesen:

- * a rendőrség mellett *az önkormányzat is kötelező feladatul kapta* a helyi közbiztonság feletti őrködést, így a kizárólagos rendészeti feladatból *kooperatív* tevékenység lett,

- * a helyi rendészeti feladatok megvalósításának fő eszköze nem a legitim erőszak, hanem a rendőri jelenlét és a lakossággal való folyamatos együttműködés,
- * a helyi rendészet része lett egy közösségi alapon szervezett kommunális biztonsági rendszernek,
- * a rendőri professzió mellett a lakossági ismeretek a helyi biztonság értékelésének elengedhetetlen alapjaivá váltak, az egyes közösségek biztonságuk elemzésében szakértőként működtek, hasonlóan ahhoz, amiként a rendőri teljesítmények méréséből sem hagyható el az azokról kialakított polgári értékelés,
- * a rendészet a civil társadalom integráns részévé válik, ezért értelmét veszti a civil kontroll, amit eredetileg a militarizált rendőrségek társadalmi ellenőrzésére, a hadseregek világából kölcsönvett fogalomként került alkalmazásra.

A magyar helyzetből kiindulva feltehető a kérdés, a centralizált szervezet alkalmas-e arra, hogy kiaknázza a helyi rendőrségeknek az előbbiekben említett előnyeit? A nálunk több mint ötven éve működő egységes nemzeti rendőrségre jellemző:

- * egységes irányítás, megismerhető és magas szakmai színvonalat képviselő vezetési elvek,
- * központi költségvetés, ami a rendelkezésre álló anyagi források szükségletek szerinti elosztását teszi lehetővé,
- * jelentős személyi és technikai tartalékok, amelyeket könnyen lehet mozgósítani a közbiztonság szempontjából különösen veszélyeztetett területekre,
- * jól bevethető a közigazgatási határoktól eltérő regionális feladatok megoldására, különösen a bűnözés elleni küzdelemben, minthogy az elkövetők sincsenek tekintettel a települések határaitra,
- * az állomány kiképzése központilag, azonos elvek alapján és magas színvonalon történik,
- * a teljesítmények állandó kontroll alatt vannak, ennek kritériumait is központilag dolgozzák ki,
- * a szigorú katonai rend és az erős ellenőrzés nagyfokú fegyelmet biztosít.

A situációs modell felépítésének feltétele az is, hogy felmérjük az előbbiekben felsorolt erősségeknek az érvényesülését a helyi rendőrségek tevékenysége során. Vizsgálni kell azt is, hogy a rendvédelmi igazgatás milyen általános lehetőségekkel rendelkezik a megelőzési feladatok támogatásában. A következőket találjuk:

- * a rendészet veszélyelhárító tevékenysége azt is jelenti, hogy a kriminogén forrásokról professzionális ismeretekkel rendelkezik, ezért ha a helyi közbiztonság oltalmazását egy speciális krízismenedzselésnek fogjuk fel, akkor ebben a folyamatban a rendőrség szakértelme nem mellőzhető,
- * egyedül a rendőrségnek van felhatalmazása titkos információgyűjtésre, ami alkalmas arra, hogy az értesítéseiket a bűnös folyamatok kialakulásával azonos időben szerezzék meg,

- ✱ a jogellenes magatartások megakadályozásának leghatásosabb eszköze a fenyegetés helyén és idején való *hatósági jelenlét*, amely funkció a leghagyományosabb rendőri tevékenység,
- ✱ ha elfogadjuk, hogy a bűnüldözés, a már elkövetett bűncselekmények felderítése maga is preventív hatású, akkor a *kriminalisztika* egész természettudományos hátterét is a sajátos rendőrségi megelőzés eszköztárába sorolhatjuk,
- ✱ a *legitim fizikai erőszak* monopóliuma nem jelenti azt, hogy a hatékony rendőri fellépés minden esetben magában foglalja az erőszakot – ellenkezőleg a tapasztalatok azt mutatják, hogy azok a legsikeresebb fellépések, ahol a veszélyt magukban rejtő konfliktusokat a rendészet már akkor is képes feltárni, amikor az erő alkalmazása nélkül megoldható. Más esetekben elegendő a fizikai fellépés kilátásba helyezése, megint más helyzetekben pedig egyenesen arra kell ügyelnie a rendőri intézkedésnek, hogy az általa alkalmazható erőszak ne legyen kiváltó oka mások jogellenes magatartásának.

Az előbbieket összefoglalva megállapítható, hogy a magyar rendőrség modernizációját lokális és globális tényezők egyaránt sürgetik. Helyi bűnmegelőzési modellbe nagy valószínűséggel csak egy korszerű és kellően decentralizált közbiztonsági rendőrség tud sikeresen bekapcsolódni. Másfelől viszont, az uniós tagországoktól elvárt bűnügyi együttműködésben kizárólag a centralizált és az igazságszolgáltatás kontrollja alatt álló bűnügyi szolgálat képes helyt állni.

Kellene egy olyan modernizációs program, amely e kétféle követelménynek egyaránt megfelel. Kellene továbbá egy széles politikai konszenzussal elfogadott közbiztonságról szóló törvény, amely meghatározná a rendészeti fejlesztés irányát és biztosítaná annak szervezeti, valamint költségvetési feltételeit.

3.2 Egy új közbiztonsági stratégia alternatívái

A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit.

Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapotanalízise. Arra a kérdésre kell válaszolni, amit Szabó András, a már idézett tanulmányában a következők szerint fogalmazott meg: „... *képes-e az adott társadalom intézményszerű szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet.*”¹⁸¹

181 SZABÓ András: *Bűnözés – ember – társadalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 138.

Ezek a kérdések különösen akkor válnak időszerűvé, ha az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás; a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió;

a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt;

az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembe száll a biztonságot fenyegető veszélyekkel. A polgárosodásnak ez a folyamata csupán negatív kontrollokkal nem biztosítható. A gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális gondoskodás pozitív kontrollmechanizmusainak mind hatékonyabb működésére van szükség, de még ezek együtt sem képesek az egyéni élet katasztrófáinak, az irracionális, indulati cselekvések veszélykeltő hatásait teljességgel kiküszöbölni.

A hagyományos közösségi formák felbomlása és az új kohéziós erők késlekedő feltámadása a közösség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb és újabb konfliktusok termelői lesznek.

Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen lerontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotaért vállalják a felelősséget, de szinte semmit nem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, a helyi bajokkal szemben annál tehetetlenebbek.

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik.

A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesíteni.

A centralizált szervezet minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett, hogy együttműködne vele.

Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a helyi veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is.

Ebből a helyzetből eddig a következő próbálkozások jelentettek kivezető utat.

Az első a közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinek támogatása. A rászoruló önkormányzatok normatív forrást kapnak különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához (városőrség, településőrség, faluőrség, serif stb.), illetve szélesítik a polgárőrség jogosítványait. (Lásd erről a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvényt.)

A második az önkormányzati fenntartású közterület-felügyeletek megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőőr, hal- és vadőrök intézménye. A közterület-*felügyeletet* önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, amely terület azonban egyes *speciális* (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben, csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat. Ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése a helyi közrend és közbiztonság védelme. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz csak korlátozott mértékben, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület-felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít.¹⁸²

A harmadik lehetséges megoldás az állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szervezeteinek kiépítése a kistélepüléseken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott).

Van azonban egy további megoldás is, amelyre eddig kísérlet sem történt, ez pedig az önkormányzati rendőrség felállítása.

3.3 Az önkormányzati rendőrség esélyei

Magyarországon nincs önkormányzati rendőrség, és az elmúlt húsz esztendő során nem is volt komoly elhatározás annak létrehozására, még a kormányzatok távoli terveiben sem. (Igaz messzire tekintő tervek sem voltak.)

Önkormányzati rendőrség hozható létre *a rendészeti reform* keretei között, ilyen fordulatra azonban nem került sor.

A decentralizált modell kialakítható fokozatosan is, átfogó *rendőrségi modernizáció* során, ehhez azonban távlatos rendészeti stratégiára lenne szükség. Mint mondtuk, ez idáig ilyen stratégia nem született.

Az elmaradt önkormányzati reform lehetetlenné tette a helyi közbiztonság lakossági közüggé tételét azért is, mert ahhoz tehető és demokratikusan működő önkormányzatokra lenne szükség. Ilyen pedig egyre kevesebb van.

A decentralizáció ellen ható tényezőket ki kell egészíteni további körülményekkel, amelyek ugyancsak a régi struktúrák „megdermedéséhez” vezettek:

Az olyan aktuális társadalmi, politikai és gazdasági feszültségek, mint a rendszerváltás kezdetén lezajlott taxisbloká, a déli határok mentén a volt Jugoszláviában évekig dülő

182 A közterület-felügyeletről 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztség védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a közrend és a közbiztonság védelmében. Vannak további olyan sajátos jogállású szolgáltató szervezetek, mint a 1997. évi CLIX. törvény (Fbt.) alapján működő fegyveres biztonsági őrség, a természetvédelmi őrség, a mezőőrök és a hegyőrök is. E kategóriába tartoznak a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény szabályai szerint működő halászati őrk, továbbá az erdőőrök és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.

háború, vagy az állam szerepvállalását újra fogalmazó világgazdasági válság hazai következményei, mind-mind az etatista rendészetfelfogás malmára hajtják a vizet.

A politikai konszenzus hiánya az önkormányzati rendszer átalakításában, a közbiztonság és a kriminálpolitika nagy kérdéseiben eddig akadálya volt a kétharmados többséget kívánó parlamenti döntések megszületésének. Viszont a rendőrség irányításában direkt kormányzati beavatkozásokat lehetővé tevő, a centrális irányítást erősítő jogi konstrukciók a legnagyobb parlamenti pártok egyetértésének köszönhetően mindig zöld utat kaptak.

A nemzetközi tendenciák, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális migráció fenyegetései, valamint az ezekkel szemben szükséges mind szorosabb nemzetközi rendőrségi együttműködés a centralizáció megőrzése, sőt fokozása melletti érveket erősítették.

Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak azonban vannak *szemléleti okai* is, amelyek sajátos „árukapcsolásban” jelennek meg:

A centralizmus és a szakszerűség összekapcsolása a politikai a szakmai és a hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az igazgatásban minden, ami központosított, az mindig profi, és minden, ami decentralizált, az mindig amatőr.

A centralizmus és az erőszak-monopólium összekapcsolása. Az állami impériumból levezethető legitim erőszak csak a központi államigazgatást illetheti, mert kizárólag így biztosítható az erőszak jogszerűsége, a törvényesség.

Az igazgatás centralizmusának és a pártpolitikától való függetlenség összekapcsolása. A feltevés az, hogy a rendőrség direkt pártpolitikai célokra való felhasználása csak akkor zárható ki, ha a rendészet megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb és főleg ellenőrizhetetlenebb.

A centralizmus és a finanszírozhatóság összekapcsolása. A rendőrség nem tehető ki az önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek, nem viselhető el, hogy a szegényebb településeken erre a célra kevesebb anyagi erőforrás jusson. Az igazságos elosztást csak a központi költségvetés biztosíthatja.

A centralizmus és a dekoncentráció összekapcsolása. A rendészet dekoncentrált helyi szervei képesek a lakossághoz a lehető legközelebb vinni a rendészeti szolgáltatásokat, anélkül, hogy a szakszerűséget és a törvényességet fel kellene adniuk.

Annak a gondolkodásnak, ami a szemléleti okokat létrehozta, vannak racionális indokai, de felismerhetőek az egyoldalú, leegyszerűsítő vonások is.

A szakértelem és a centrális államigazgatási szervezet közötti direkt kapcsolat nincs, de kétségtelen, hogy a követelmények egységesítése és a teljesítmények azonos mércéje feltételezi a szakképzés központosítását, valamint a képesítési követelmények azonos elvek szerinti kialakítását, függetlenül attól, hogy a pályakezdő a központi államigazgatásban, avagy az önkormányzati közigazgatásban kezdi meg a közszolgálatot. Ha ezek a feltételek biztosítottak, akkor az önkormányzati rendszerben szolgáló rendőrtől ugyanolyan profizmus várható el, mint az államrendőrségi szervezetben dolgozó kollegjától.

A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági feladatok akkor is állami feladatok maradnak, ha azok az autonómiákhoz kerülnek. Ezen az alapon tehát az önkormányzati rendőrség létét vitatni nem lehet. Már csak azért sem, mert a legitimitás a legalitással együtt értelmezhető. A legalitás nem más, mint a legitim erőszak alkalmazása törvényekben szabályozott anyagi és eljárásjogi feltételeinek együttes érvényesülése a rendészeti intézkedésekben. A törvény kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és éppen, hogy a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását minden diktatúra kiépítésének első teendői között találjuk.

A rendőrség politikai irányítása akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal demokráciákban nehezen törnek utat maguknak, legyen szó akár a kormányzati munkáról, akár a települési önkormányzatok működéséről. Vannak tapasztalatok, amelyek arra mutatnak, hogy a helyi demokrácia lassabban erősödik, mint annak országos intézményei, más jelek viszont arra utalnak, hogy a települések közös érdekei a helyi politikai erőket sokszor akkor is konszenzusra készíti, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes biztosítani a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő kormányzat.

A rendőrség központi költségvetésből történő finanszírozása a hiánygazdálkodás keretei között ugyanolyan forráshiányokat mutat, mint amivel a szegényebb önkormányzatok küszködnek. Sőt nem egyszer azt tapasztalni, hogy ezeket a hiányokat éppenséggel a helyi önkormányzatok pénzügyi-anyagi támogatásai képesek pótolni. Az nem kétséges, hogy a helyi közbiztonság fenntartása állami feladat, ezért arra csak a normatív támogatás biztosítása mellett lehet kötelezni az önkormányzatokat. Ezek olyan feltételek, amelyek a rendészeti igazgatás mai rendszeréből hiányoznak.

A koncentráció és a dekoncentráció, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás számára elsődlegesen szakmai kihívás. Vannak világos rendező elvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni. Amennyiben a feladat messze túlnő a helyi adottságok ismeretén, és sokkal inkább országos tájékozódást igényel, akkor annak a központi államigazgatásnál van a helye. Ha a feladat megoldása országos erőforrásokat igényel, szakértelem, szervezeti, valamint anyagi-technikai értelemben egyaránt, akkor az ilyen teendőt hiba lenne decentralizálni. Másfelől viszont vannak olyan hatósági felhatalmazást igényelő állami feladatok, amelyek elvégzése alapos helyismeretet feltételez, továbbá a megoldása csak a

helyi erők összefogásával biztosítható. „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.”¹⁸³

Sok jel arra mutat, hogy a helyi közbiztonság fenntartása számos ilyen teendőből áll. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokról a következőket rendeli:

17. § (1) A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyónak, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet által végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, az együttműködési megállapodásra, valamint a szervezet működésére vonatkozó szabályokat, továbbá az e feladatokat ellátókkal szemben támasztott személyi feltételeket törvény határozza meg.

(4) E § rendelkezéseit alkalmazni kell akkor is, ha az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott feladatokról nem önálló szervezet létrehozásával gondoskodik.

A helyi közügy az, amit a települési autonómia önállóan szabályozhat, és egyedi ügyekben szabadon igazgathat.

A közbiztonság helyi feladatai jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladatainak sorában foglal helyet, ami azt jelenti, hogy e feladatok végrehajtása során az önkormányzat nem vonhat el olyan kompetenciákat, amelyeket törvény a központi államigazgatás kizárólagos hatáskörébe utalt, végrehajtásukhoz nem tarthat igényt a központi költségvetés normatív támogatására és nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését.

Az előbbieken felsorakoztatott szempontokat a rendőrség tekintetében két megközelítésben érdemes vizsgálni.

Az első a szervi és a szakirányú működés megkülönböztetése. A szervi működés azokat a funkciókat foglalja magában, amelyek a szervezet fenntartásához és fejlesztéséhez szükségesek. Ezek között kiemelkedik a szakképzés és a humánpolitika, az állomány mentális-egészségügyi gondozása, de hasonló fontosságú a műszaki-technikai fejlesztés. Ezeket a funkcionális feladatokat akkor is célszerű központosítani, ha egyes szakirányú feladatok decentralizált megoldásokat kívánnak.

183 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése

A szakirányú feladatok kategorizálhatóak szolgálati ágakként, illetve rendészeti funkciókként is.

A közrendvédelem a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet, a lakókönyezettel való szoros együttműködést feltételeznek, az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció, az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető.

A közlekedérendészet önálló szolgálati ággént minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában találhatja meg a maga helyét.

A bűnüldözés alapvető rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési ügyek, amelyek jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolható egy önkormányzati rendőrségi szervezetnél is, és ide kívánkoznak a szabálysértésekkel rokonítható bagatell bűnözés, különösen pedig az ún. kettős alakzatú jogsértések nyomozása.

A csapaterő olyan veszélyek elhárítására kerül megszervezésre, amelyek megelőzése nem volt lehetséges és a jogellenes állapot csak fizikai erőhatalommal számolható fel. Ebben az esetben a jelenlét mellett az elérhetőség és a reagáló képesség befolyásolja az intézkedések eredményességét. Az ilyen erők zárt szervezetet, a képességek állandó gyakorlással való erősítését és a legitim erőszak professzionális alkalmazását feltételezik. Ezeknek az ismérveknek az alapján a karhatalmi rendészet nem decentralizálható, de a veszélyforrások helyes prognózisa alapján regionális szervezeti egységeik létrehozása javítja az elérhetőséget.

A igazgatásrendészet egyes hatósági feladatai és szolgáltatásai központosítást igényelnek, más részlegei azonban helyet kaphatnak egy önkormányzati modellben is.

A rendészeti funkciók közül az őrködő, jelenlétben megtestesülő feladat-végrehajtás kívánkozik decentralizálásra.

Az őrködő funkciót ellátó közrendvédelmi szolgáltatások önkormányzati rendőrségbe szervezése feltételezi ennek az új rendészeti igazgatási szervezetnek az alkotmányba foglalását, és a rendőrségi törvény módosítását. A nagyszabású átalakításról van tehát szó, amit a rendészeti stratégia hosszú távú céljaként, az önkormányzati reformmal összhangban lehetne megvalósítani.

Összefoglalás a VIII. fejezethez

Európában a rendőrségek modernizációja a második világháború után indult el a következő tényezők hatására:

A jog uralma a korábban egyetlen tömbként értelmezett rendőrség helyett a szolgálati ágak eltérő minőségét hangsúlyozta.

A hatalmi ágak elválasztásának elve nyilvánvalóvá tette a rendészet kettős természetét (közrendvédelem és a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, a nyomozás).

Az emberi méltóság primátusa a legitim fizikai erőszak monopóliumát alakította át, nem csupán azzal, hogy e monopólium törvényes alapjait is megteremtette, hanem azzal is, hogy érvényesítette a szükségesség és az arányosság követelményét.

A hatékonyság érdekében feladták a rendészet konzervativizmusát, és olyan reformoknak nyitottak utat, amelyek a rendvédelemtől elvárták a társadalmi változások követését. Az eredményesség azonban a teljesítmények állandó értékelését követeli, és ehhez a rendészet nem rendelkezett megfelelő mérési technikákkal.

A kanadai Maurice Cusson a rendőrség eredményes működésének zálogát abban találja, hogy az mennyire képes felhasználni a hadi stratégiák fogásait a bűnözés elleni küzdelemben. Különösen három tervezési módszert emel ki. Először az ellenfél erős és gyenge pontjainak a feltárását (ez történik a kerületek bűnügyi fertőzöttségét mutató térképek elkészítésével és azokkal az elemzésekkel, amelyek az ún. forró pontokon jelentkező fenyegetések minőségét képesek azonosítani), másodsor az ellenfél szándékainak a kifürkészését (információszerzés bűnözői körökből és bűnöző életmódot folytató veszélyes személyekről), harmadszor pedig a rendelkezésre álló rendőri erők koncentrálásának a készségét.

A problémára orientált rendőri tevékenységnek van egy tervezési szükséglete, amelyet rendszerint négy lépésben szoktak leírni. Először a probléma azonosítása, a megoldandó feladat meghatározása, másodsor a probléma természetének, jellegének, minőségének a feltárása, harmadszor a megoldáshoz leginkább alkalmas intézkedések megválasztása és azok bevezetése, végül pedig az elért eredmények értékelése. Egy ilyen művelet végrehajtásához meg kell találni a rendőrségi hierarchia optimális szintjét. Vannak bűncselekmények, amelyek esetében ez a tervezés csak országos méretekben lehet eredményes (nemzetközi szervezett bűnözés, leszámolásos ügyek), más esetekben több megye összefogására van szükség (gépjárműlopásra berendezkedett bűnszervezetek tevékenysége), végül pedig a vagyoni elleni bűnelkövetések túlnyomó többségénél, a kis és közepes súlyú deliktumoknál a helyi rendőrség alkalmas a legcélravezetőbb terv elkészítésére. (Meghatározott helyen és időszakokban elkövetett betörések stb.)

A rendészeti és a bűnügyi feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése. A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni, és nyomon követni. A bűnüldözési feladatok ellenben analízisre épülnek, minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál nagyobb a siker esélye.

Európai példák alapján a rendészeti modernizáció főbb feltételei:

- * Először: kell egy erős, hatékony és általános jólétet megalapozó gazdaság.
- * Másodsor: szükség van egy olyan öntudatos polgári társadalomra, ahol a biztonság nem ér többet, mint a szabadság.
- * Harmadsor: kell egy bölcs kormányzat, amelyik a bűnözés elleni küzdelemben kész megosztani hatalmát a társadalom valamennyi cselekvőképes erőivel.

- ✱ Negyedszer: kell egy rendőrség, amely fel tudja építeni saját szakmáját, megvalósítja a jelenlét művészetét, elsajátítja a legitim erőszak alkalmazásának a technikáját, megszerzi a biztos jogi tudást, mestere lesz a veszélyhelyzetek felismerésének és kialakítja a szakma gyakorlásához nélkülözhetetlen erkölcsi meggyőződést. Ebben az esetben a közbiztonság valóban a felnőtt társadalom közös teljesítménye lesz.

A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokról a következőket rendeli:

17. § (1) A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyónak, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.

A rendészeti szervezéstan számára az általános cél a közbiztonság megteremtése, ami azonban minden időben a konkrét feladatok megfogalmazásával és teljesítésével valósítható meg.

A szociológia a rendőrséget is három síkon értelmezheti. Van egy szervezet-szociológiai irány, amely a rendvédelmet sajátos szubkultúrának tekinti, kimutatva azokat a belső erőket, amelyek összetartják a testületet és azokat az elválasztó ismerveket, amelyek élesen elkülönítik a társadalmi környezettől. Egy másik megközelítés, amit érték-szociológiának is neveznek, azóta jelent meg módszerként a bürokratikus szervezetek megismerésében, amióta az emberi tényező jelentősége megnőtt. Ebben a relációban a kutatás objektuma a személy, az egyéniség, aki így vagy úgy beilleszkedik a szervezetbe, megtanulja vagy elfogadja annak normáit, azonosul a hivatással vagy csak kényszerből teljesíti a követelményeket. A strukturalista-funkcionalista szociológia a szervezetnek a társadalomban elfoglalt helyét értelmezi.

A szervezetszociológiai szemlélet alkalmas arra is, hogy rámutasson a hivatali organizációk diszfunkcióira. Ezek sorában elsőként említjük a feladat-túlvállalás jelenségét, amellyel a szervezet szüntelenül a létjogosultságát és fontosságát kívánja igazolni. Más okokra vezethető vissza a hivatal makacs ragaszkodása a megszokott, a biztonságot nyújtó struktúrákhoz, amelynek következményeként az ilyen szervezet csupán belső erőkből nem képes megújulni.

A társadalmi szükséglet, amely az embereket csoporttevékenységre kényszeríti, nagyon sokféle lehet. A szükségletek egy része az ember biológiai meghatározottságával, személyiségének összetettségével, érzelmi és értelmi képességeivel, kooperációra és szolidaritásra kész alkatával hozható összefüggésbe (család, civil közösségek). A szükségletek másik része az értékek előállításával és a jövedelemszerzéssel függenek össze. Ezek kiszolgálására jönnek létre a vállalkozások. A társadalom hatalmi szükségleteit szolgálják a politikai pártok, a szakértelmet és hatósági felhatalmazást igénylő közösségi igények kielégítésére jönnek létre a közhivatalok.

A társadalom közbiztonság iránti igényét szolgálja a rendészeti közhivatal, a rendőrség és más rendészeti hatóságok. A közhivatalokkal szembeni általános követelményeket Bibó István a jogszerűségben, a szakszerűségben és a szolgálatszerűségben határozta meg.

Kérdések a VIII. fejezethez

1. Milyen tényezők alakították a rendészet arculatát Nyugat-Európában 1945 után?
2. Melyek a problémaorientált rendőrség jellemzői?
3. Milyen célkitűzéseket fogalmaz meg a rendészeti szervezéstan?
4. Hogyan rendelkezik a helyi közbiztonságról a helyi önkormányzatokról szóló törvény?

IX. FEJEZET

Rendőrségi modellek

1. A modellalkotás

A tudományos megismerésben a modellalkotás olyan módszer, amelynek segítségével a kutatási tárgy lényeges, minőségében fontos, tartós, a működés törvényszerűségeit visszatükröző vonásai jelennek meg. Ebben az értelemben a modell a *kutatás eszköze*.

A modell azonban lehet a *kutatás eredménye* is, amennyiben abban kirajzolódnak a kutatási tárgy jövőbeni kívánatos fejlesztésének lehetséges útjai.

A modell alkalmas arra, hogy az azonos funkciókat ellátó, de különböző történelmi feltételek közepette kialakult intézmények összehasonlító vizsgálatát elvégezzük.

A rendőrségek tipológiai vizsgálata tudományos feladat, amire akkor kerülhetett sor, amikor a társadalomtudományok érdeklődése e szervezetek felé fordult. Már a korábbiakból is láthattuk, hogy ennek csírái a kriminológiai kutatásokban jelentek meg, különösen azokban, amelyeket az elmélet a kontrollok kriminológiájának nevez.

A kriminológia fő érdeklődése arra irányult, hogy vajon a rendőrségek milyen mértékben képesek részt venni a bűnmegelőzés törekvések megvalósításában. Ennek a szempontnak megfelelően a rendészeti működés stratégiai főiránya szerint megkülönböztethetünk *reaktív* és *proaktív* rendőrségeket. Ez az osztályozás fölöttébb bizonytalan, mert csak a működésben és kevéssé a szervezetben érhető tetten. Annyi azonban tény, hogy a centralizált államrendőrségi modellek inkább a reagáló stratégia megvalósítására alkalmasak, míg a decentralizált önkormányzati típusú rendvédelem a megelőzésben érhet el nagyobb sikereket.

A típusalkotás szempontjából fontosabb volt a büntetőtudományok rendőrség felé fordulásának a másik indítéka, amely az önkényuralmi rendszerek keserű tapasztalataira reagált és az emberi jogoknak a második világháborút követő felértékelődésével függött össze.

A jogtudós nem hunyhatott szemet a fölött, hogy legyen bármilyen szépen kicizellált a büntetőeljárás garanciarendszere, érvényesüljön akár a bírói függetlenség is, a jogsértések igazi terepe a rendőrségi eljárás, amely a jog által nem ellenőrizhető hatékonyan. A felmerült probléma megoldására két út kínálkozik. Az egyik lehetőség az, hogy az eljárásjog garanciális követelményeit kiterjeszti a rendőrségi felderítésre, a másik felfogás viszont a rendvédelem feladatait redukálja a bizonyítékok összegyűjtésére és a gyanúsított elleni eljárást már más szervezetre, ügyészre vagy vizsgálóbíróra bízta.

Az előbbiekben leírt esetben a modellképzés logikája nem más, mint a rendőrségnek az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya, előkészítő szerepének tartalma és terjedelme.

Felderítő típusú az a rendőrség, amely eljárási jogosítványokat csak szűk körben gyakorol, feladata a bizonyítékok összegyűjtése és a gyanúsított kézre kerítése. *Processzualis típusú* az a rendőrség, amelynek széles jogosítványai vannak a büntetőeljárás bizonyítás lefolytatásában, a vád megalapozásában. Az eljárási jogosítványokkal felruházott

rendvédelem további altípusai különíthetők el, aszerint, hogy ezen eljárási szerepét önállóan vagy más hatóságokkal megosztva tölti be.

Talán meglepő, de éppen a decentralizált angolszász rendőrségi modellelle jellemző a széles eljárási jogosítványok birtoklása és az, hogy az ügy bíróság elé kerüléséig ezt a szerepét önállóan látja el, és nem osztja meg a vizsgálóbíróval (Franciaország) vagy a nyomozó ügyésszel (Olaszország).

A bűnügyi tudományok szemüvegén keresztül nézve élesen elkülönül két alapvető szolgálati ág: *a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség*. Vannak országok, ahol ez ténylegesen kétféle rendőrség, eltérő szervezettel, más-más működési szabályokkal, különböző kormányzati felügyelettel (belügy-, illetve igazságügyi miniszteri alárendeltség). Máshol az egyenruhásnak és a civilnek is nevezett rendőrsegek egységes szervezetben foglalnak helyet, de a munkamegosztásból adódó (vagy még azon túlra is mutató) különbségek jól megrajzolhatóak.

A bűnügyi diszciplínák szempontjából a kétféle szolgálati tevékenység közötti minőségi eltérés ott húzódik, ahol azokat a normatív alapokat találjuk, amelyek meghatározzák egyfelől a közbiztonsági, másfelől pedig a büntető ügy keletkezésének jogi feltételeit. Míg az első ügycsoport nem igényel anyagi jogi háttérrel, sőt, a közbiztonsági ténykedés mindenféle normatív előzmény nélkül is jogszerű lehet, addig a bűnügyi szolgálat hatósági fellépésének szigorú anyagi jogi feltétele a bűncselekmény gyanúja. Továbbá a közbiztonsági szolgálati tevékenység nem szükségelteti és nem is viseli el a merev eljárási rendet, ezzel szemben a bűnügyi nyomozás csak ilyen korlátok között folyhat. Ez nem azt jelenti, hogy a közbiztonsági rendőrség tevékenységének nincsenek jogi keretei, hanem csupán arra utal, hogy a rendészeti anyagi jog és az ehhez kapcsolódó hatósági eljárás széles cselekvési lehetőséget biztosít a rendvédelemnek a közbiztonság oltalmazásában. (Egyes vélemények szerint ez a felhatalmazás akár mindenféle jogi korlátok nélkül is megilleti a rendőrséget – erről már szóltunk a generális klauzulával kapcsolatos nézetek bemutatásánál.) A bűnüldözési feladatok ellátása érdekében ilyen általános felhatalmazás szóba sem jöhet. Még a totális rendszerek is – konszolidáltabb időszakokban – szükségesnek tartják a formális jogi követelmények érvényre juttatását. (Lásd pl. az analógia kizárását a büntetőjog köréből.)

A rendészet szervezetének és jogi szabályozásának áttekintése nyomán a következő működési modellek ismerhetők fel:

A közigazgatás szervezetében elfoglalt hely alapján:

dekonzentrált államrendőrség,

önkormányzati rendőrség;

A feladat és a hatáskörmegosztás alapján:

centralizált (kontinentális),

decentralizált (angolszász) működési modell;

A rendvédelmi stratégia fő iránya alapján:

reaktív (reagáló) rendőrség,

proaktív (megelőző) rendőrség;

Az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya alapján:

felderítő típusú rendőrség,
 processzuális típusú rendőrség;
Szakmai, ágazati feladatai alapján:
 közbiztonsági rendőrség,
 bűnügyi rendőrség; végül

Az európai integráció alapján

a tagországok rendőrségei,
 uniós rendőrségi intézmények (Europol, Schengeni Információs Rendszer),
 szakosodott intézmények (pl. Közép-európai Rendőrakadémia stb.).

Most már feltehető a kérdés: milyen típusjegyekkel rendelkezik a magyar rendőrség, melyek szervezetének és működésének a domináns vonásai? A válaszokból ki fog derülni az is, amit minden modellképző elmélet hangoztat, hogy tudniillik nincsenek tiszta típusok!

A magyar rendőrség dekoncentrált államigazgatási szervezet, amelyben a hatáskörök erős centralizációja valósul meg. Működési stratégiájának fő iránya szerint reaktív (reagáló) rendőrség, széles processzuális jogosítványokkal a büntető felelősségre vonás előkészítő szakaszában. Hazánkban egyetlen egységes rendőrség működik, amelyen belül csupán a belső munkamegosztás alapján különülnek el a közbiztonsági és a bűnügyi ágazatok.

Rendőrségünk a depolitizálással távolodott korábbi instrumentális (eszköz) szerepétől és közelít a magas professzionalizmust mutató szakmai autonómiához. A közigazgatáson belüli izolált helyzete, a militarista vonások jelenléte, az alá-fölérendeltségi viszonyok merevsége, a karrierrendszer kialakulatlansága és a szakmai teljesítmények mérésének a módja a külső fegyelmező normák kényszerének ad primátust, súlyosbítva azzal, hogy a rendőri szolgálat számos területén a munka jellege a szakmával való alacsony szintű azonosulást tesz lehetővé. Ezzel szemben azok a tendenciák, amelyek a rendőrséget közelítik a civil közigazgatáshoz, amelyek mérséklék a katonai jelleget, amelyek új minőségi követelményeket állítanak a személyzet kiválasztása és kiképzése elé, a jövőben megteremthetik egy magasabb szakmai identifikáció lehetőségét és elvezethetnek a legmagasabb professzionalizmushoz. A politikai struktúrában elfoglalt hely szerint a magyar rendőrség represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelynek az irányításában fellelhetőek autoriter (tekintélyelvű) módszerek is (kézi vezérlés, vezetési szinteken való átnyúlás, személytelen szabályok helyett a vezetői tekintély túlsúlya).¹⁸⁴

Magyarország már eddig is kapcsolatokat épített az Európával, Budapest az egyik székhelye a nemzetközi rendőrképzésnek. Az uniós tagsággal ezek a kapcsolatok bő-

184 FINSZTER Géza: *Rendőrségi modellek*, Belügyi Szemle 1994/3.

vülni fognak, annak függvényében is, hogy a jövőben számítani lehet a közbiztonsági politika uniós szintű egyeztetésére. Ez lehet a rendőrségi integráció következő lépcsőfoka. A magyar rendőrség lehetséges modernizációja során viszont az Unió nem kínál olyan egyetlen és mindenki számára kötelező modellt, amelyet nekünk is követnünk kellene. Ezen a területen nem lehet beszélni arról a szervezeti kompatibilitásról, ami a NATO tagországainak hadseregei számára kötelező. A választás szabadsága lehet előny, mert nagyobb teret nyit a nemzeti hagyományok, a történelmi gyökerek és a társadalmi adottságok érvényesítése számára, de lehet hátrány is, mert megakadályozza a szükséges reformokat, késlelteti a modernizációt.

1.1 A rendőrségszociológia

A szervezéstan nem nélkülözheti a rendészet intézményének társadalomelméletét, ami képes arra, hogy felmutassa a menedzsmenttechnikák lehetőségeinek a határait. Ez a feladat a rendőrségszociológiára vár.

A szociológia teljes joggal érzi magát hivatva a társadalom minden intézményének vizsgálatára, hiszen ezek annak a társadalmi valóságnak a részei, amelyek nem vitásan a szociológia kutatási tárgyai is. Idézzük *Michel Foucault* megállapítását a társadalmi kontroll posztmodern intézményrendszeréről: „Mire szolgál ez az intézményhálózat? A következőképpen írhatják le funkciójukat: ezeknek a pedagógiai, orvosi, büntető vagy ipari létesítményeknek megvan az a szerfelett különös sajátosságuk, hogy ellenőrzésüket és felelősségüket kiterjesztik az egyéni élet egészére vagy csaknem egészére, márpedig ez azt jelenti, hogy bizonyos értelemben az emberi élet teljes időbeli dimenzióját gondozásba veszik.”¹⁸⁵

A szociológia a rendőrséget is három síkon értelmezheti.

A *szervezetszociológiai* irány a rendvédelmet sajátos szubkultúrának tekinti, kimutatva azokat a belső erőket, amelyek összetartják a testületet, és azokat az elválasztó ismérveket, amelyek élesen elkülönítik a társadalmi környezettől.

A következő megközelítés az *értékszociológia*, amelyik a szervezet és annak tagjai értékválasztását vizsgálja.

Végül a strukturalista-funkcionalista szociológia a szervezetnek a társadalomban elfoglalt helyét értelmezi.

A szervezetszociológia

A szervezetszociológiai szemlélet alkalmas arra is, hogy rámutasson a hivatali organizációk diszfunkcióira. Ezek sorában elsőként említjük a feladat-túlvállalás jelenségét, amellyel a szervezet szüntelenül a létjogosultságát és fontosságát kívánja igazolni. Más okokra vezethető vissza a hivatal makacs ragaszkodása a megszokott, a biztonságot nyújtó struktúrákhoz, amelynek következményeként az ilyen szervezet csupán belső

185 FOUCAULT, Michel: *Az igazságszolgáltatás és az igazságszolgáltatási formák.* i.m., 98.

erőkből nem képes megújulni. Ezeket a zárt, rugalmatlan rendszereket könnyen elérheti a bürokrácia végzete, az, hogy eredeti társadalmi rendeltetése háttérbe szorul és annak helyébe az önmagáért való büro célok lépnek.¹⁸⁶

A hazai kutatásokban megjelentek az első kezdeményezések a rendőrség szervezet-szociológiai módszerekkel történt elemzésére, különösen *Tauber István* és *Dános Valér* munkáiban.¹⁸⁷ A külföldi szakirodalomban a rendőrségi szubkultúra-vizsgálatok ismert szakértői között találjuk *Jerome Skolnickot* és *Taylor Bucknert*.

Skolnick a rendőrségi kultúrát összefoglaló kohéziós erő három elemét jelöli meg: a hivatással járó *veszélyvállalást*, a törvényes erőszak alkalmazására való felhatalmazásból eredő *tekintélyt* és végül a közös sorsban osztozók közötti fokozott *szolidaritást*.¹⁸⁸

Buckner az előbbi sémát egészíti ki a testület zártságát erősítő olyan vonásokkal, mint a *titkosság*, a külső környezettel szembeni általános *gyanakvás*, illetve állandó késztetés a *fondorlatra*, a mások szándékának becsapással vagy blöffel való kifürkészésére.¹⁸⁹

Témánk szempontjából érdekes lehet, hogy a szervezeti zártság két ellenkező értelmezést kaphat. Az *instrumentalista* felfogás a rendőrséget pusztá eszköznek tekinti a hatalmat gyakoroló politikai erők kezében, kiszolgáltatottsága teljes, szakmai arcukat kénytelen feladni, ellenőrzése kizárólag a politikai centrum privilégiuma, amely viszont válságok idején hajlamos minden bűnét a saját erőszak apparátusára áthárítani. Az *autonóm* szemlélet a szakmai specifikumokra helyezi a hangsúlyt, a rendvédelemnek nagyfokú önállóságot követel, viszont akcióért vállalja a felelősséget és elfogadja, hogy egész tevékenysége szigorú társadalmi, jogi (törvényességi) és szakmai (eredményességi) ellenőrzés alatt áll.

Az értékszociológia

Az értékszociológiának is nevezett megközelítés azóta jelent meg módszerként a bürokratikus szervezetek megismerésében, amióta az emberi tényező jelentősége megnőtt. Ebben a relációban a kutatás objektuma a személy, az egyéniség, aki így vagy úgy beilleszkedik a szervezetbe, megtanulja vagy elfogadja annak normáit, azonosul a hivatással vagy csak kényszerből teljesíti a követelményeket.

Az értékről kettős értelemben szólhatunk. Az objektív érték materiális teljesítmény, mindaz az anyagi és szellemi termék, amelyet a társadalom előállít és elsajátít a maga számára. A szubjektív érték ezzel szemben a magatartás iránytűje, olyan erkölcsi ideál, morális parancs, amely az emberek közötti cselekvéseket választási helyzetekben irányítja. A szubjektív értékek rangsorolt foglalata az értékrend, amelynek segítségével helyesen tudunk dönteni. Itt fontos és kevésbé fontos értékek konkurálhatnak egymás-

186 CROZIER, Michel: A bürokrácia jelensége. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981

187 DÁNOS – TAUBER: *A társadalom képe a rendőrökről, a rendőrök önképe, a rendőrökkel szembeni előítéletek*. Kutatási beszámoló, BM Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 1992

188 SKOLNICK, Jerome: *Justice Without Trial*. New York, 1966

189 BUCKNER, Taylor: *Deviance. Reality and Change*. New York, 1972

sal, időnként a választás nehézsége éppen az, hogy az egyik érdekében fel kell adni egy másikat.

Ebben az értékrendben további csoportosítással megkülönböztetünk végső vagy célértékeket, és instrumentális vagy eszközértékeket. A célok között megtaláljuk a családi biztonságot, a belső harmóniát, a békés világot, az izgalmas életet, az önbecsülést, az igaz barátságot, a társas elismertséget, a teljesítmény okozta örömet. A példálózó felsorolás ahhoz elegendő, hogy megértsük, az értékek az élet legkülönbözőbb színterein alakulnak ki, és gyakran egymással is ellentmondásba kerülnek. A szervezetek nagyon eltérő célok megvalósítására adnak módot, ezért a választás igen gyakran a felkínált életcél követését jelenti, akként, hogy közben más célokról kénytelenek vagyunk lemondani. (Rendészeti középiskolás hallgatók között 1996-ban végzett felmérés szerint a pályaválasztás döntő motívuma az emberek védelmezése volt a bűnözőkkel szemben, de a megkérdezettek mindjárt második helyen az izgalmas élet, a kaland keresését jelelték meg.) A szakmai és más alapon létesült közösségek a gazdag célkínálatnak csak egyes elemeit tudják ígérni, ami látszólag ellentmond az emberi személyiség sokszínűségének, az univerzalitásnak.

Az igazán teljes életre törekvő ember ezért is keresi egyszerre több közösség társaságát, mert ami az egyikből hiányzik, azt a másikkal pótolja. Vannak viszont zárt szervezetek, amelyek tagjaiktól az egyéniség teljes feladását kívánják meg, akként, hogy akik azt választják, azok a szervezeti cél oltárán személyiségüket áldozzák fel. Mindig vannak emberek, akik egész valójuk egyetlen célra homogenizálásával találják meg boldogulásukat, ezért az embert teljesen kisajátító és a végletes lemondással járó hivatások és küldetések is találhatnak követőket. (Az ilyen homogén és zárt szervezetek teljesíthetnek társadalmilag kiemelkedően hasznos tevékenységet, mint egy karitatív vallási rend, de jelenthetnek veszélyt is a kívülvilágra, amint azt a terrorizmus példázza.) Más szervezetek viszont – ide sorolható a hadsereg és valamennyi rendészeti testület – csak kivételes szolgálati helyzetekben kívánják meg az önfeláldozásnak ezt a legfelső fokát. A veszélyvállalásról mint a hivatásos szolgálattal járó kötelemről, tekintettel arra, hogy ennek a követelménynek döntő jelentősége van a fegyveres szervek szervezeti kultúrájában, a továbbiakban még részletesen szólunk. Azt már most megállapíthatjuk, hogy a veszélyvállalás jogi (mások szerint morális) kötelezettsége nem célja, hanem eszköze a testület társadalmi rendeltetése teljesítésének. Ennek megértéséhez meg kell ismerkednünk az eszközérték fogalmával.

Eszközértékeknek minősülnek, egyebek mellett, a bátorság, az engedelmesség, a tehetség, a segítőkészség, az önuralom stb.¹⁹⁰ Jelentőségük az, hogy birtoklásukkal más értékek válnak elérhetővé. A szervezeti kultúra ezekből is annak megfelelően válogat, hogy a közösségnek mi a feladata, és az együttműködésnek milyen formáját szükséges megvalósítani. A professzionalizmust feltételező tevékenységek a tehetséget helyezik előtérbe, máskor viszont a hűség, a kitartás, a fegyelem, a monotónia tűrése a keresett erény. Az olyan testület, amelynek feladata a veszélyelhárítás, nem nélkülözheti a bátor-

190 BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés...*, i.m., 43

ságot. Az összetett, munkamegosztásra épülő szervezetek esetében előfordulhat, hogy az előbbi értékek mindegyikére igény támad.

Számunkra az élethivatás-vizsgálatoknak azért van jelentőségük, mert feltételezésünk szerint a meghatározott rendőrségi modellek nehezítik a hivatással való azonosulást, kiszolgáltatott helyzetbe terelik a beosztottakat, alacsony szinten tartják a hatékonyságot, míg más szervezeti megoldások képesek jelentősen csökkenteni ezeket a hátrányokat. Ebből a szempontból reánk nézve nem hízelgő, amit külföldi kutatók állapítottak meg, amikor a magyar rendőr önmagáról alkotott képét vizsgálták. Felhívták a figyelmet arra, hogy a szakmai motiváció szinte kizárólag a kikényszerített fegyelemre, a közvetlen vezetőtől való függőségre szűkül. „A magyar rendőröknél újra kell definiálni a szakmát. Ehhez stratégiai megfontolásokra van szükség. Ma legjobb esetben is csak egyedi taktikai intézkedésekről lehet beszélni.” Továbbá „az új rendőrök, röviddel a különböző rendőrségi részlegekbe való belépésüket követően elveszítették azokat a szakmai értékeiket, amelyeket a szakmai képzés alatt megszereztek. Ennek az erős és némely ponton eltérő csoportkultúra volt az oka, amellyel összeütközésbe kerültek.”¹⁹¹ A szociológia kritikai mondanivalójával szembesülni néha nagyon kényelmetlen a gyakorlat szakemberei és a politika formálói számára.

Az értékszociológia által feltárt problémák igazi megoldása a rendőrségi szervezet stratégiai távlatú modernizációja lehet, ami mindenhol a polgári fejlődés centrumaiban mostanában került napirendre.

A strukturalista-funkcionalista szociológia

A modernizációhoz jócskán szolgált municiót az úgynevezett strukturalista-funkcionalista szociológia, amelynek egyik, a politikai rendszerre alkalmazott munkamodelljét az amerikai *David Easton* dolgozta ki. Elgondolása szerint egy szervezet úgy helyezkedik el a társadalmi környezetben, mint egy „üres négyzet”, amellyel szemben megfogalmazódnak követelések és elvárások, de természetesen ezek mellett megjelennek a támogatások is, amelyek nélkül a politikai rendszer nem lenne képes működni.¹⁹² Az ilyen körülmények között funkcionáló alrendszer meghatározott eredményeket ér el, értékeket produkál vagy kudarcot szenved, ami azután visszahat magára a szervezetre is.

A toulouse-i jogtanár, *Loubet del Bayle* kimutatta, hogy ez a modell nagyszerűen alkalmazható a rendészet politológiai elemzéséhez, hiszen a rendőrség ugyancsak fekete doboz módjára működik a társadalom szövetében.¹⁹³ Ezekre az összefüggésekre a rendészet rendszertani elemzésénél még visszatérünk. Most csupán arra utalunk, hogy Bayle az új megközelítésben a hagyományos jogi keretek feladását látja. Ebben az esetben viszont kérdés, vajon a szociológus felkészültsége elegendő-e a rendőrségszociológia mű-

191 OOSTERWIJK, Freddy: *Az új magyar rendőr*, Rendészeti Tanulmányok, RTE, Budapest, 1994, 172.

192 BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998, 112–113.

193 LOUBET DEL BAYLE, Jean- Louis: *La police l'approche socio-politique*. Montchrestien, Paris, 1992, 33–36.

veléséhez. Először azt illene megválaszolni az értékelőnek, hogy mennyiben helyeselhető egy közigazgatási szervezet tisztán szociológiai eszközökkel és módszerekkel történő feltárása. Nem a kutatás szabadságát kérdőjelezzük meg, hanem az adott tudományterület kompetenciáját firtatjuk. Gyakran olvashatjuk a rendészeti tárgyú elméletekkel kapcsolatban az interdiszciplináris megközelítés szükségességét. Értelmezésünk szerint ez nem feltétlenül azt igényli, hogy a vizsgálati célok megvalósításában csak több tudományág képviselőinek közös teljesítményével érhető el eredmény, de azt mindenesetre feltételezi a tárgy összetett természete, hogy a kutató a lehetséges érintkező területekről megszerezze a szükséges tájékozottságot. Különösen nyomatékos ez az igény az európai kontinentális közigazgatási rendszer, a kódexes jog országában, ahol a hatósági igazgatás szervezeti kérdéseinek bármiféle vizsgálatát jogi előfeltételekre kell építeni. (Ezt a problémát érzékeljük a szervezéstudomány rendészetben tett kirándulásai esetében is, amikor a vállalkozói típusú organizációkra kimunkált módszereket kívánják alkalmazni a közigazgatási struktúrákban, anélkül, hogy az imént emlegetett jogi alapokra figyelemmel lennének.) Az aggályokkal szemben legalább három ellenvetés tehető:

A szociológiai vizsgálatok lehetetlenné válnának akkor, ha a kutatótól a vizsgált jelenség tudományos igényű és a gyakorlatot is magában foglaló szakirányú ismeretét kívánnánk meg. (Ez esetünkben azt jelentené, hogy a rendőrségszervezet szociológiai elemzését csak hivatásos rendőrök végezhetnék el, akik ráadásul kellő tapasztalatot biztosító gyakorlatot is fel tudnak mutatni. Ugyanez lenne a helyzet akkor, ha példának okáért kórházi szociológiát csak orvosok írhatnának.) Ellenkezőleg, inkább az a jó megoldás, ha a szociológus képes vizsgálati tárgyát a laikus társadalmi közeg szemével látni, kizárva minden szakmai és más elfogultságot, különösen pedig elkerülve a hierarchikus szervezeteken belül érvényesülő felsőbbbségeknél való kiszolgáltatottságot. (A szociológia alapítójának tekinthető *Auguste Comte* figyelmeztet arra, hogy a kutató érzelmileg maradjon semleges tárgyával szemben, amit azért a rendőrség esetében – valljuk be – nehéz megvalósítani.)

1.2 A szervezetek értékválasztása

A szervezetek feladatuknak és belső arculatuknak megfelelően válogatnak a társadalom által felkínált értékrendek között, miközben maguk is létrehozzák preferenciáikat. Válogatni van miből, hiszen a modern társadalmak az értékbefogadó és alakító színterek sokaságát kínálják.

A múltból kapott formákhoz való ragaszkodás, a hagyományok és az alá-fölérendeltségi viszonyok tisztelete, a közös veszélyvállaláshoz nélkülözhetetlen bajtársiasság és becsület, a világ „fekete-fehérre” történő felosztása, a szélsőséges magatartások megvetése, az átlag követése, mindezek arra vallanak, hogy a rendészeti kultúrák értékrendjüket a *hagyományörző* rétegekből merítik. Ugyanakkor a gyors alkalmazkodás, az ötletesség, a jólinformáltság, az ambíció, a vitakészség, az önérvényesítés ugyancsak rendőri erények, amelyek viszont a *polgári individualista* értékrendben lelhetőek fel.

Másfelől a rendészet hivatali tevékenység is, amelyben a szabályok követése, a tévedéstől való szorongás, a formai előírások tisztelete, a rang, az előmenetel fontossága, a

norma szerinti ítéletalkotás a *bürokratikus* értékrendet idézi.¹⁹⁴ Más megközelítésben a váratlan helyzetekre történő gyors reagálás igénye éppenséggel a hivatali formakényszer elvetésére ösztönöz. Az értékeknek ezt az összetettségét a rendészeti kultúrák olyan adottságának tekintjük, amely külön tanulmányozást érdemel.

Az is megfigyelhető, hogy az egyik érték hangsúlyos jelenléte egy másik háttérbe szorítását feltételezi. Választásaink néha azért nehezek, mert nem csak azt kell tudnunk, hogy amennyiben meghatározott szervezetekhez csatlakozunk, akkor az milyen nyereséget jelent a számunkra, de azzal is számolnunk érdemes, amit választásunk által elveszítünk. Ezeket az ellentétpárokat az irodalom a szervezeti kultúrák kulcskategóriáinak tekinti.¹⁹⁵

Valóban, egyes esetekben *a magas kvalifikációt* követelő munkakör lényegesen nagyobb súllyal van jelen a csoportban, mint a szervezethez tartozás pusztá ténye. Máskor viszont éppen ez az utóbbi a meghatározó, mert a szervezet társadalmi rendeltetése csak ennek a kohéziós erőnek a működtetésével teljesíthető. Az előbbi helyzet *az individuális képességeket* emeli a magasba, a másodikban pedig a kooperációs készségek és az egymásért vállalt felelősség értékei domborodnak ki. A rendészeti kultúra rétegeiről szólva mindkét változatra fogunk példákat találni.

Ehhez szorosan kapcsolódik *az egyéni és a csoportcélok* viszonya, amelyben az egyik hangsúlyozása a másik háttérbe szorításával jár. Vannak szervezetek, amelyek *az egyéni-ség teljes feladását* kívánják, más együttesek ellenben éppen a sztárok és a primadonnák képességeire építenek. Könnyű belátni, hogy az egyéni kiválóság adottságaival megáldott embernek nehéz sorsa lehet az olyan csapatban, ahol a funkcióból adódóan mindenkinek egyformává kell válnia.

Az olyan közös tevékenységek, amelyek külső (rendszerint piaci) igényeket hivatottak kielégíteni, a *feladatot* helyezik a középpontba, a jó teljesítmény kulcsa nem a csoporton belül sikeresen alakított kapcsolatokban, hanem a végtermékhez való hozzájárulásban van. Sokszor viszont az végtermék maga nem minősíti a teljesítményt, de annál inkább fontos az ahhoz vezető út, az eljárás tartalmi és formai követelményeinek való megfelelés. Különösen a vállalkozás típusú szervezetek és a közigazgatási tevékenységek összehasonlításánál feltűnő, hogy a termelésben és a szolgáltatásokban *a végtermék minősége* a döntő, ellenben a hivatali ügyek elintézésének színvonalát az eljárások *szabályszerűségével* mérjük.

A szervezeten belüli alá-fölrendeltségi viszonyok esetenként a csoport működése szempontjából elhanyagolhatóak, máskor ellenben *a szigorú függőség* kialakítása létkérdés. Előfordulhat, hogy a munkavégzés olyan belső jelzőrendszerekkel van biztosítva, hogy mindenféle kontroll felesleges, néha azonban az egyenletes minőséget csak *a folyamatos ellenőrzés* biztosíthatja. Vannak munkakörök, amelyek *nagy biztonságot* nyújtanak, de ezzel szemben egysíkú, monoton munkateljesítményt várnak el viszonylag szerény jövedelemért. Máskor ellenben igen magas a *kockázatvállalás* igénye, jelentősek

194 KAPITÁNY Ágnes – KAPITÁNY Gábor: *Értékrendszereink*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1983

195 BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés...*, i.m., 227.

a bizonytalansági tényezők, de a tevékenység rendkívül összetett képességeket fejleszt, és magas jövedelmet nyújt.

Szerencsések azok a szakemberek, akiknek munkateljesítményét objektív módon mérni lehet, mert ők nincsenek kiszolgáltatva mások jóindulatának, de igenis függenek a saját tehetségüktől. Más szervezetekben azonban csak a konformitás és bizonyos *formai követelményeknek* való megfelelés hozhat előmenetelt, gyakran nem is a legtehetségesebbek számára. Egyes célok csak *konfliktusvállaló* magatartással érhetőek el, ilyen területeken helyes, ha azok dolgoznak, akik az ezzel járó feszültségeket jól tűrik, míg más munkaprogramok sikere a lehetséges konfliktusok elkerülésében van, itt a kompromisszumra hajló személyiség lehet eredményes.

Vannak *nyílt rendszerek*, amelyek csak a külső környezettel való folyamatos kommunikációval oldhatják meg feladataikat, míg más *zárt rendszerek* teljesítménye csak önmagukkal mérhető, esetükben a nyitottság egyenesen a társadalmi küldetésük kudarcát jelentheti. (Ebből a szempontból a rendészet néhány ága nyitott rendszer, ellenben a bűnüldözésnek meghatározott professzionális szintjei csak zárt módon képesek működni.) A szervezet zártsága sokszor azzal jár, hogy a környezettől való elhatárolódás a rituáléknak és a beavatási szertartásoknak egész rendszerét alakítja ki, és a tagok folyamatosan igyekeznek megkülönböztetni magukat a szervezethez nem tartozóktól. Tipikusan ilyenek az egyenruha és más megkülönböztető jegyek, amelyeket a szervezeti kultúra látható szintjének mondhatunk. A zártságot a nem látható szint hangsúlyozza, ami gyakran gazdagabb a látható tartománynál. Ezt szolgálják a szervezeti legendáriumok, amelyek mind arra szolgálnak, hogy a tagok kiválóságát hangsúlyozzák, továbbá azok a rítusok, amelyek el vannak zárva a csoporthoz nem tartozók szeme elől.

Vannak szervezetek, amelyek az állandó környezeti kihívásokra válaszolva folyamatos változásait élik, stratégiai távlatok nélkül nem maradhatnak fenn, ezért *jövőjüket hosszú időszakra* tervezik. Más szervezetek viszont szinte minden változtatást elutasítanak, a környezet hatásait nem érzékelik, terveik legfeljebb *rövid időintervallumot* fognak át és akkor is inkább arra törekednek, hogy miként tarthatnák fenn állandóságukat.

1.3 Szervezeti karakterek

Az előbbieken bemutatott ellentétpárok a szervezeti kultúra alakításában bonyolult hatásmechanizmusok által vesznek részt, ezért minél nagyobb szervezeti egységek kulturális sajátosságait akarjuk feltárni azzal a céllal, hogy ezeket a nagy rendszereket egymással összehasonlíthassuk, annál kevesebb szempontot szabad felhasználni az értékelésnél. Így járt el *Geer Hofstede*, amikor a Föld különböző országainak a nemzeti karakter szerinti osztályozására vállalkozott. Számunkra az ő módszere azért tanulságos, mert szempontjait felhasználhatjuk a rendészetek különböző típusainak jellemzéséhez.¹⁹⁶

196 BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés...*, i.m., 1996, 234.

Hofstede a szabadság és a biztonság szükségletét mérte. A szabadság fokmérője nála a hatalmi távolság, ami arra ad választ, hogy mennyire vagyunk kiszolgáltatva a hatalmi központ akaratának, milyen mértékben vehetünk részt alakító módon a döntésekben, és mennyire ellenőrizhetjük azokat. Nagy a hatalmi távolság, ha az alávetetteknek csak a végrehajtás kötelezettsége jut, kicsi a hatalmi távolság, ahol a hatalom kooperál a vezetettekkel.

A biztonság mértéke a bizonytalanságkerülés erős vagy gyenge fokozataival határozható meg. Ahol a bizonytalanságkerülés gyenge, ott az egyes ember nagy kockázatot vállalhat, nagy a cselekvési szabadsága, ennek ellentételezéseként tetemes a felelőssége is, döntéseivel sokat nyerhet, de szenvedhet akár súlyos veszteségeket. Ahol a bizonytalanságkerülés erős, ott a kockázat kicsi, viszont az egyén szinte alig rendelkezik autonómiával, a felelősséget többnyire nem ő, hanem a parancs kiadója vállalja, viszont a nagyobb biztonság ára a szerényebb, de garantált jövedelem. Ennek alapján négy karakter írható le.

A *piaci típusú* szervezetekben alacsony a hatalmi távolság és gyenge a bizonytalanságkerülés, ez a magánvállalkozások, az üzleti élet világa. A *jól olajozott gépezetben* alacsony a hatalmi távolság és erős a bizonytalanságkerülés, ez a szellemi élet műhelyeire, az alkotó közösségekre jellemző. A *család* típusú közösségekben a nagy hatalmi távolság mellett gyenge a bizonytalanságkerülés, ez a személyi függőségen alapuló klánok, a feudális függés terepe. A *piramisszerű* szervezetekben nagy hatalmi távolság mellett erős bizonytalanságkerülés tapasztalható, így működnek a részletes jogszabályi megalapozottsággal rendelkező közhivatalok.

Egy másik tipológia a környezethez való alkalmazkodást és a változtatást, a rugalmas reagálás képességét vizsgálja, amikor arra keresi a választ, hogy ezek a tulajdonságok miként kapcsolódhatnak egymáshoz.

Azok a szervezetek, amelyek fő tevékenységüket a belső munkamegosztás megszerzésében látják, és elsődleges feladatuknak tekintik a tagok szervezeten belül kifejtett tevékenységének az optimalizálását, kevésbé törődnek a környezeti hatásokkal, sőt arra figyelmeznek, hogy a csoport tagjait megóvják ezektől a hatásoktól. Az ilyen *befelé összpontosító* szervezetek vagy önfenntartóak, vagy akkor tarthatnak igényt a társadalmi környezet támogatására, ha a támogatás nem függ a külsőleg is mérhető haszontól. (A hadsereg például ebben az értelemben nem folytat olyan szakirányú munkát, amelynek a társadalmi hasznossága befolyásolná a hadügyi költségvetés mértékét.) A befelé összpontosító szervezet akkor rugalmas, ha alkalmazkodik a csoporttagok személyes törekvéseihez, igyekszik kielégíteni az egyéni ambíciókat, értékes kollegiális kapcsolatokat teremt, ezáltal növekszik megtartó ereje, a légkör bajtársias, a belső szolidaritás erőteljes. Ha azonban a befelé összpontosító szervezet rugalmatlan és képtelen tagságának személyes ambícióit elfogadni, akkor elszűrkíti a benne élőket és gyakran nem is képes megtartani azokat a szervezeten belül, a kényszeres tagság pedig képtelen kollektívába kapcsolódni.

Más szervezetek viszont *kifelé összpontosítóak*, minthogy létüket annak a szakirányú teljesítménynek köszönhetik, amelyre a társadalom igényt tart. Ezek a szervezetek szüntelenül alkalmazkodni kénytelenek környezetükhöz, különben nem tölthetik be

társadalmi rendeltetésüket. (A rendőrség esetében a közbiztonság romlása vagy javulása, illetve a bűnüldözési teljesítmény hanyatlása vagy erősödése befolyásolja az anyagi támogatást.) Az alkalmazkodásnak két módja lehetséges. Az egyik a vállalkozó típusú szervezetekre jellemző és a lényeg a piaci igények követése. Ez utóbbi sikere vagy kudarca a jövedelmezőséggel mérhető. Ha egy ilyen szervezet képtelen érzékelni a változásokat, ha nem tud alkalmazkodni a környezetéhez, akkor az a szervezet megszűnéséhez, csődhez vezet.

A kifelé irányuló szervezetek másik kategóriája a közfeladatot ellátó hivatal, amelyik csak működése jogszabályi alapjainak megváltoztatásával és szervezeti struktúrájának átalakításával képes alkalmazkodni a változó körülményekhez. Minthogy teljesítménye nem mérhető a jövedelmezőséggel, nincs kitéve a változtatás kényszerének, ezért átalakulása lényegesen lassúbb, igazán komoly kihívást számára csak a társadalmi fordulatok, a válságok jelentik. A közhivatalnak ezt a tulajdonságát nevezik *szervezeti konzervatívizmusnak*, amit szigorúan centralizált struktúrájával, a vezetésnek biztosított kivételes felhatalmazással, a beosztottak fegyelmzésével és információ megvonással lehet elérni. Ilyen körülmények között csak rövid távra érdemes tervezni, a lényeges fordulatok pedig mindig a vezetés válságával járnak. A beosztottak felelősségelhárító, kockázatkerülő tevékenységben keresik a túlélés lehetőségét.

Kivételes történeti pillanatokban a közfeladatot ellátó szervezet is csődöt mondhat. Elkerülhetetlenné válnak a reformok, amelynek során oldódik a szigorú centralizmus, a szakértelem és az együttműködő csoportok kapnak primátust. A beosztottak is részt vesznek a döntések meghozatalában, terjed a kooperatív vezetési stílus, megnő a szervezet megtartó ereje, a kockázatvállalás és a magas fokú felelősségtudat lesz a meghatározó. A reform a kifelé összpontosító közhivatalok decentralizációjával és a szervezeti élet demokratizálódásával jár.

Mindezek az értékelési szempontok csak akkor segítenek a szervezeti kultúra jobb megismerésében, ha tudjuk, hogy a szervezetek keletkezése és átalakulása miként követi a társadalmi munkamegosztás szükségleteit, továbbá, hogy a különböző szervtípusokban az értékek hogyan alkalmazkodnak a szervezet társadalmi rendeltetéséhez, a belső struktúrához és a tagokkal szemben támasztott követelményekhez. Ezekre a kérdésekre ad választ a szervezettipológia.

1.4 A közhivatal

A *közhivatal* a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. Ilyen szervezetet csak jogszabály hozhat létre, hatáskörét és illetékességét ugyancsak a jogi felhatalmazásból nyeri, eljárása joghoz kötött, hivatalnokai igazgatási jártassággal és közjogi felkészültséggel rendelkező szakemberek, akik működésük során csak olyan hatósági intézkedéseket hozhatnak, amelyre a jog a hivatalt felhatalmazza. Minden közhivatalnak van egy szervi működése, ami a hivatal fennmaradását és/vagy fejlesztését lehetővé teszi. Ezt nevezhetjük belső igazgatásnak, a működéshez nélkülözhetetlen személyi és tárgyi feltételek folyamatos biztosításának. A szervi igazgatás egyben általános igazga-

tás, mert valóban olyan tevékenységeket és szervezeti struktúrákat igényel, amelyek egy nagyságrenden túl a szervezet rendeltetésétől függetlenül azonos vagy hasonló szaktevékenységet foglal magában. (Ha belépnénk egy nagy szervezet pénzügyi, gazdasági ellátó vagy személyzeti osztályára, nem nagyon tudnánk első ránézésre megmondani, hogy egy konzervgyárban, egy megyei jogú város polgármesteri hivatalában, egy minisztériumban, netán éppen egy rendőr-főkapitányságon járunk.)

„A szakirányú működés az a tevékenység, melyet a szerv az eléje kitűzött célok megvalósítása érdekében végez.”¹⁹⁷ Például az oktatási igazgatás szakirányú tevékenysége mindazoknak a hatósági szolgáltatásoknak és döntéseknek a foglalata, amelyek az oktatómunka államilag meghatározott rendjét hivatottak biztosítani. Az egészségügyi szakirányítás az állam által fenntartott nagy egészségügyi ellátó rendszerek működtetéséhez szükséges szervező munka együttese. Ezeknek az igazgatási ágazatoknak azonban mindenben alkalmazkodniuk kell ahhoz a szaktevékenységhez, amit kiszolgálni tartoznak. (Magyary Zoltán szavai szerint a szakigazgatás felveszi annak a szaktevékenységnek a természetét, amelynek az igazgatására hivatott.) Ennek az összefüggésnek jelentős hatása van a közhivatalok szervezeti kultúrájára, amit a *heterogenitás* jellemez. A szervi tevékenység bürokratikus értékeket, a szakirányú pedig szakmai preferenciákat céloz meg. A szervezeti kultúra annál fejlettebb, minél inkább képes egyfelől e két követelményrendszer világos elválasztására, másfelől pedig a kétféle felkészültséget kívánó tevékenység összehéberítésére.

Max Weber a bürokratikus és a szakmai követelmények harmóniájához elengedhetetlennek tartja a köztisztviselők

- * személyes szabadságát (személyükben legyenek függetlenek),
- * hivatali hatáskörük jogszabályban rögzítését,
- * szerződéses foglalkoztatásukat,
- * szakképzettségüket,
- * fix fizetésben történő javadalmazásukat,
- * jogszabályban meghatározott előmenetelüket,
- * hivatali hatáskörük személytelenségét (jogosítványaik a beosztásukhoz tartozik, azt nem gyakorolhatják egyéni tulajdonuként, tehát „el vannak választva az igazgatás eszközeitől”),
- * szigorú és egységes hivatali fegyelem és ellenőrzés alá rendelésüket.¹⁹⁸
- * *Bibó István* a közhivatalnokkal szemben három követelményt tart fontosnak:
- * a *szolgálatyszerűséget*, vagyis az ügyintézés belső szabályainak ismeretét és követését, a hivatal közfeladatainak ismeretét és vállalását,

197 HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetés-tan...*, i.m., 116.

198 WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I.*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987, 228.

- * a *szakszerűséget*, a szakigazgatáshoz szükséges szakmai ismeretek, gondolkodásmód és cselekvési készség birtoklását, és a
- * *jogszerűséget*, a hivatali tevékenység jogi rendjének elsajátítását, és annak alkalmazását a konkrét jogesetekre.¹⁹⁹

A szakigazgatásnak azok a példái, amelyekre eddig hivatkoztunk, két sajátosságot hordoznak. Az egyik, hogy anyagi vagy szellemi értékteremtő tevékenységek feltételeinek biztosítását szolgálják, a másik pedig, hogy maga az értékteremtő folyamat nagy erkölcsi ranggal rendelkező szakmai munkát igényel. Az orvos, a pedagógus, a mérnök tekintélyét aligha kell bizonygatni. A szakmai hozzáértés az egyéni magatartás feletti legteljesebb uralmat biztosítja, ezért joggal nevezhetjük ezeket az értéktermelő folyamatokat kontrollmechanizmusoknak. Minthogy pedig képesek új értékek létrehozására és a meglévők gazdagítására, *pozitív kontrollmechanizmusokról* van szó, mert a teljesítmény a társadalom számára pozitív, hasznosítható anyagi vagy szellemi produktum.

A közigazgatás növekvő súlya ezeknek a pozitív kontrollmechanizmusoknak az elterjedésével magyarázható, ami önmagában is értékgyarapodás. A modern társadalomban egyre számosabbak azok a tevékenységek, amelyek nem tarthatók meg sem a civil szférában, sem a gazdasági vállalkozások keretei között. Részben azért nem, mert az általuk előállított értékek elosztása nem történhet meg piaci mechanizmusokon keresztül, részben pedig azért, mert olyan kooperációt feltételeznek, ami a szerződéses kapcsolatok mellett hatósági döntéseket is igényel. A közigazgatás mindezeket befogadja. A munkaügy és a foglalkoztatás, az informatika és a hírközlés, a közlekedés, a környezetvédelem ezeknek a gyarapodó szakigazgatási ágazatoknak a legtipikusabb megjelenései. A közigazgatás a fejlett polgári társadalmak legnagyobb szervezeti egysége, az ezt a területet szabályozó közigazgatási jog ugyanígy a közjog leghatalmasabb normarendszere. A pozitív kontrolloknak szinte áttekinthetetlen tömegében az ad eligazítást, hogy egyfelől jól elválasztható egymástól az igazgatási és a szaktevékenység (senki nem fogja összetéveszteni az egészségügyi szakhatóság engedélyezési eljárását egy szívműtéttel, az iskolai beiratkozás hivatali aktusát is jól meg tudjuk különböztetni a tanár oktató munkájától), a másik szempont pedig az, hogy az igazgatás teljesítménye annak a szaktevékenységnek az eredményességével mérhető, amelyet a végrehajtó-rendelkező tevékenység kiszolgál. (Hogy az imént említett példánál maradjunk, az egészségügyi igazgatástól is függ, hogy milyen az ország lakosságának egészségügyi állapota, továbbá a tanügy jó szervezettsége befolyásolja azt, hogy milyen az iskolarendszerből kikerülő tudása.) Mivel a pozitív kontrollok működtetésében a szakmai felkészültségnek jelentős szerepe van, ezekben az igazgatási ágazatokban a professzionalizmus könnyen utat tör magának és magas erkölcsi értékelést nyer.

199 BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás...*, i.m., 281.

2. Az államszervezet és a szociológia

A közigazgatás és a jog világa maga is igényli a szociológiai feltárást, hiszen csak így képes azoknak a társadalmi szükségleteknek a felismerésére, amelyek közhatalmi szervezeteken keresztül és jogszabályok megalkotása által lesznek kielégíthetőek. A hatékony igazgatást formáló kritikai értékelő mechanizmusok és a jogalkotást megelőző hatásvizsgálatok a közszolgálat egyetlen területén sem nélkülözhetőek. Más kérdés az, hogy az államszervezetnek nem minden része egyformán kész az ilyen külső kontrollok eltűrésére. Nem tudunk arról, hogy valaha is készült volna szociológiai elemzés a bíróságok szervezeti kultúrájáról, vagy a bírói hivatásról. Arra sincs példa, hogy ilyenféle átvilágításokat az ügyészégi szervezet tekintetében elvégezték volna. Ennek okait annál inkább érdemes lenne feltárni, mert a rendészet egyik funkciója, a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatással szoros kapcsolatokat feltételez. Ezek a szférák (rendészet és igazságszolgáltatás) kölcsönösen hatnak is egymásra, azonban e hatások jogon túli mechanizmusait alig ismerjük.

Az európai rendőrségi kutatások a múlt század utolsó harmadában szakítottak a korábban kizárólag közjogiasságnak mondható megközelítésükkel és széles körben vettek át módszereket az amerikai rendőrszociológiától. Időközben azonban egy érdekes fordulatra is felfigyelhettünk. Míg az európai rendőrségek egyre több hajlandóságot mutatnak a szociológiai (szervezéstudományi) vizsgálati eredmények befogadására (lásd a magyar rendőrséget is átvilágító Team Consult cég rendőrségi tárgyú vizsgálatai Európa több országában), addig az ilyen kutatások bölcsőjének számító Egyesült Államokban ez a készség lényegesen kisebb, ami nem kizárólag az ottani rendőrségek erős decentralizációjával magyarázható. Inkább arról van szó, hogy az Atlanti-óceán másik partján terjedőben van egy új szellemiség, amely a hatalom korlátlanságát hirdeti, a jogi garanciákban pedig a gyengeség jeleit véli felfedezni.

Erről szól *Robert Kagan* 2002-ben megjelent nagy hatású tanulmánya. Kagan cikke azért megdöbbentő, mert azt jelzi, hogy várakozásaink ellenére, az alkotmányos demokráciák centrumországokban a demokratikus alapértékekről vallott közös víziók felbomlottak. Míg az Egyesült Államok politikai hitvallásában határozottan felismerhető Hobbesnak a káoszról és az anarchiát legyőzni képes korlátlan hatalomról kialakított felfogása, addig az uniós közösség még mindig Kant harmóniát és örök békét hirdető világképét követi, amely konszenzusok és a tolerancia által teremthető meg. Erre a kooperációra pedig a jog a legalkalmasabb. Az amerikai szemlélet ezzel szemben a veszélyek olyan fokozatait jelöli ki, amellyel szemben a jog hagyományos önkorlátozó eszközeivel már nem lehet harcolni. (A dzsungelben a dzsungel törvényei a meghatározóak – írja Kagan.) Ennek az új védelmi logikának következménye a társadalmaknak jókra és rosszakra való felosztása. Ezen az alapon lehet különbséget tenni országok között is. Vannak tehát, akiknek bűnösségéhez nem kell külön bizonyítási eljárás, és

van hatalom, amely jogosult ennek a szelekciónak az elvégzésére. A célpontot nyilván a legerősebb nevezheti meg.²⁰⁰

Az első felvetésre tehát azt válaszolhatjuk, hogy nem tekinthető tisztán az amerikai kontinens privilégiumának a rendészetek szociológiai módszerekkel történő elemzése. Európában is sokasodnak azok az igényes munkák, amelyek a jogtudósok mellett a szociológusok véleményének is teret engednek, akkor, amikor a cél a rendőrség jobb megismerése.

Tapasztalható, hogy a szociológusok szeretik a rendőrséget egyetlen szervezetnek, egyetlen foglalkozásnak bemutatni, holott ebben az esetben egymástól eltérő szervezeti kultúrákról és különböző szakmákról van szó.

- * Szervezeti oldalról a rendészet vagy rendvédelem a hatályos hazai jogi megoldás szerint magában foglalja: a rendőrséget (2008 előtt a határőrséget is), a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási testületet, a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a katasztrófavédelmi szervezeteket (polgári védelem, tűzoltóság). De a szervezeti kultúrát alakító tényezők szempontjából említést érdemelnek az ügyészégi szervezetek is.
- * A rendészeti funkciókra tekintettel különbséget kell tenni a jelenlélet megvalósító örökös feladatok, a legitim erőszakot alkalmazó veszélyelhárító karhatalmi funkciók és a jogellenes cselekmények felderítését szolgáló információszerező, bizonyítékokat feltáró bűnüldözés között.
- * A szakmai követelmények tanúsága szerint eltérő tudást, jártasságot és adottságokat követel a közbiztonsági ágazat, a bűnüldözés, valamint az igazgatásrendészet. A szervi működést biztosító funkcionális feladatok azért nem írhatóak a rendőri szakmák sorában, mert itt a civil szakértelem és a testületi szükségletek lefedik egymást (orvos, jogász, pedagógus, közgazdász stb.).

A hazai rendőrszociológia gyarapodó teljesítményei ezekre a megkülönböztetésekre kevés figyelmet szentelnek, ami azonban nem rontja le a tanulmányok értékét. Egyfelől azért nem, mert a magyar rendőrség hagyományosan egységes modellt követ, amelyben a közbiztonsági veszélyelhárítás és a bűnüldözés egyetlen szervezet keretei között valósul meg. Noha 1990 után éles kritika érte a korábban gyakran hangoztatott összendőri, összelügyi szemléletet, az egységes szervezet fenntartotta, sőt erősítette is a közös értékek elfogadását. Másfelől azért sem róható fel a szociológusnak a rendőrséget homogenizáló felfogása, mert a rendészetben, minden szakmai törekvés ellenére, ténylegesen nem szerzett magának megfelelő rangot a speciális szaktudás, megmaradt tehát a generalisták „uralma”. (Általános gyakorlat, hogy a szakvégeztségtől függetlenül helyeznek át beosztottakat az egyik szakterületről a másikra. Nem ritka az sem, hogy egy-egy életpálya viszonylag rövid idő alatt megjárja valamennyi szolgálati ágat.)

200 KAGAN, Robert: *Puissance et faiblesse...*, i.m. 517.

A szociológiai megközelítés kritikai alapállása azt jelenti, hogy ezek a kutatások a rendőrség működési zavarait kívánják feltárni, és nem tekintik feladatuknak a gyakorlat igazolását. Az viszont felvethető, hogy a társadalom kutatói részéről nincs-e elfogultság (netán előítélet) a vizsgálati tárggyal szemben?

A rendészeti igazgatás, amint azt később bizonyítani fogjuk, a társadalom ún. negatív kontrollmechanizmusának része, ezért kénytelen széles felületen érintkezni a devianciák világával, ráadásul eszközei bizonyos szimmetriát mutatnak a jogellenes emberi magatartásokkal, amelyektől kötelessége megóvni a társadalmat. (Az erőszakra gyakran erőszakkal válaszol, amelynek a legitimitása nem mindig felismerhető és nem is mindig adott. A megtévesztéssel szemben maga is megtévesztéssel védekezik, a cselre csellel reagál, a rejtőzködőt úgy képes leleplezni, hogy maga is rejtőzködik.) A társadalom az ilyen feladatok szükségességét belátja ugyan, de nem szívesen azonosul azokkal, akik a „piszkos munkát” végzik. Minden együtt van ahhoz, hogy szubkultúra alakuljon ki.

A rendőrség olyan mértékben elhatárolódik a civil társadalomtól, továbbá a területbe belépővel szemben olyan magas szintű identifikációt követel meg, ami ezt a konfliktust szinte feloldhatatlanná teszi. Erre mutatott rá *Krémer Ferenc* a rendőrségről szóló szervezetszociológiai monográfiájában.²⁰¹

Krémer idézett művében kérdőíves módszerrel vizsgálja a magyar rendőrök társadalmi szerepfelfogását. Arra a kérdésre, hogy mit képvisel a rendőr a mai magyar társadalomban, a következő lehetőségeket választhatták a rendőrségi állományból vett minta tagjai: idegen hatalmat, közös értékeket és normákat, csak a törvényt, és végül a biztonságot. A bűnüldöző funkciót, a bűnözés elleni küzdelmet jelzi úgy a kérdőív, mint „idegen hatalmat”. Az kétségtelen, hogy a nyomozás sajátossága az, hogy a büntető igazságszolgáltatás előkészítéseként működik, minthogy a bűnügyi rendőrségnek nincsenek ítélkező funkciói. Ennek ellenére az igazságszolgáltatási szervezet soha nem áll a modern rendőrség előtt idegen hatalomként, még akkor sem, ha kapcsolataik nem mindig felhőtlenek. (A neves spanyol szakértő, *Amadeu Recasens I Brunet* a rendőrség és az igazságszolgáltatás viszonyát „hamis barátság” nevezi.)²⁰² Ennek okait magunk is részletesen elemezzük a rendészeti hatalom és a büntető hatalom jellemzőit szembesítő fejezetben.

A válaszadók nagyon kis százaléka gondolta úgy, hogy ők „idegen hatalmat képviselnek”. A túlnyomó többség a rendőrség elsődleges feladatának a közös értékek és normák, valamint a biztonság védelmét tekintette. Meglepően kevés szavazatot kapott a törvények képviselete, holott, amint azt említettük, a modern rendőrség az alkotmányos rendszerben a jog hadseregeként működik. A tekintélyelvű rendészetek mindig is hajlamosak a biztonság kizárólagos letéteményeseinek tekinteni magukat, a monolit uralomhoz szokott társadalmak szívesen fogadják ezt az állami atyáskodást. Azonban konkrét helyzetekben kiderül, hogy jogállamban ez a rendőrségi felfogás nem kifize-

201 KRÉMER FERENC: *A rendőri hatalom természete*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003

202 RECASENS I BRUNET, AMADEU: *Police et magistrature.*, Revue internationale de Criminologie et de Police Technique, 1997/2., 145.

tődő. Példánkat a gyülekezési jogból vesszük. Diktatúrában ilyen jog nem létezik. Demokráciában viszont ehhez nem kell rendőrségi engedély, nagyon szigorúan meghatározott esetekben viszont lehetőség van a rendezvény betiltására. [A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 2. § (3) bekezdése szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.] Ha a jogszabály nem rendelkezik világosan arról, hogy a véleménynyilvánítás mikor valósít meg olyan bűncselekményt, ami okot adhat a gyülekezési jog korlátozására, a rendészet elbizonytalanodik. Ebben az esetben a rendőr – aki a kérdőívben esetleg az értékek védelmét tartotta a legfontosabbnak –, most, mint döntéshozó, világos és egyértelmű jogszabályi rendelkezések után áhítozik. Megérti, hogy feladatának nem erkölcsi ítéletek meghozatalával, hanem a jó törvények helyes végrehajtásával képes eleget tenni.

Amikor a szociológus arra keresi a választ, hogy mennyire tekintik a rendészet társadalmi rendeltetésével összeegyeztethetőnek a katonai szervezetet, a parancs mindenhatóságát, akkor a válaszokból kiderül, hogy a rendőrtisztviselők a mindennapokban élik meg azt a konfliktust, amikor a szakmai feladatot attól idegen irányítási struktúrában kell végrehajtani. Természetesen a válaszok értékelése pontosabb lehetne, ha az egyes szolgálati területekről külön-külön merítenék a mintákat. A nyomozó, vagy a közterületi szolgálatért felelős szakember számára a feltétlen engedelmesség elve a problémamegoldó tevékenység megnyomorításával járhat, a csapaterő bevetése ellenben egyenesen megköveteli a hierarchikus irányítást. Krémer is érzékeli azt az ellentmondást, hogy miközben a rendőr a szervezeten belül elveszítheti minden önállóságát, a szakirányú szolgálati feladatainak teljesítése során gyakran kerül olyan helyzetbe, amikor kénytelen teljesen magára hagyatkozva cselekedni. A rendészeti igazgatás diszkrecionális jellemzőit leíró részben a szerző gyakran hivatkozik *James Q. Wilsonra*, aki tanulmányában azt feszegeti, miszerint itt nem a közigazgatásban megszokott szabad mérlegeléstől, hanem olyan előre ki nem számítható helyzetekről van szó, amelyekben a rendőr nem képes eredeti hivatásának megfelelően személytelenül részt venni. Ilyenkor azután egy sajtóságos kettős nyomás alá kerül. Vannak elvárások egyfelől az eredményességre, a szolgálati érdekek képviselésére, másfelől pedig a törvényes rend érvényesítésére, az eljárási garanciák betartására, az emberi jogok tiszteletére. Az elvárásoknak ez a két nagy rendszere csak igen ritka pillanatokban kerül egymással harmonikus kapcsolatba. Ezért azután a rendőrnek kell választania, mely helyzetekben hova teszi a hangsúlyt, az eredményességre vagy a törvényességre.

Az a rendőrségi beosztott, aki egyforma erővel kívánja érvényesíteni a törvény előírásait és az eredményesség követelményeit, Wilson szerint az *idealista*. Az ő ambícióinak a *legális* (törvényesen működő), professzionális rendőrség felel meg.

Aki számára az eredményesség lényegesen fontosabb a törvényességnél, az a *represszív* rendőr, aki legjobban az *autoriter* (tekintély) típusú rendőrségnél érezheti jól magát, minthogy harcos győzni akarását ott díjazzák a legjobban.

Van, akinek minden bizodalma a törvények betartásában van, remélve, hogy ez majd magával hozza az eredményességet. Őt nevezhetjük *optimistának*, a formák betar-

tójának, aki a leghasznosabb tevékenységet a lakossági kapcsolatokat építő, megelőzésre orientált *közösségi rendőrségnél* fejtheti ki.

Végül szólni kell a sokat tapasztalt *realistáról*, aki már nem hisz sem a törvények erejében, sem szakmája lehetőségeiben, egyetlen mentsvára a rutin, a formai szabályok gépies betartása, neki megnyugvást csak a konzervatív, *bürokratikus* rendészet nyújthat.²⁰³

Ami a rendőri munka diszkrecionárius jellegét illeti, az európai kutatók közül többen hasonló következtetésre jutottak. A svájci *Thomas Hug* például a rendőri beavatkozások spontaneitásáról, amorf jellegéről és autonómiájáról szól, amikor azt a nehezen feloldható ellentmondást mutatja be, ami a bűnüldöző rendészet és a büntető igényt érvényesítő igazságszolgáltatás között feszül.²⁰⁴ A francia *Dominique Monjardet* az intézkedések nem prognosztizálható veszélyekre reagáló jellemzőjét, a válaszreakció intuitív jellegét és az azonnali reagálás szükségletét írja le.²⁰⁵ Itt is utalunk arra, hogy ezek a vonások a különböző szolgálati területeken meglehetősen eltérő mértékben vannak jelen. Tény viszont, hogy az így keletkezett feszültségek nagyobb része a szakmai ismeretek, a tapasztalat gyarapodásával, valamint a jártasságot fokozó tréningekkel oldható, ezért egyáltalán nem biztos, hogy a váratlan helyzetek mindig diszfunkcionális következményekkel járnak.

A rendőrszociológia keresi a választ arra a kérdésre is, hogy vajon *munka* vagy *hivatal*-e a rendőrködés? Azok a szerzők, akik megpróbálták a közszolgálatot *szakmaként* definiálni, elkerülték ezt a hamis alternatívát. *Max Weber* mellett hivatkozhatunk *Bibó Istvánra*, aki a közhivatalnok tevékenységével szemben a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatserűség hármast követelményét fogalmazta meg, az nem állítható, hogy ezek a követelmények soha egyetlen közszolgálatban sem valósulnak meg. Elmondható viszont, hogy teljesülésük sok akadályba ütközik. A rendőri szolgálat szakmaként művelve a külső és a belső motivációk egyensúlyát mutatja.

A szociológiai elemzések érzékenyen vizsgálják a rendőrségek és a társadalom kapcsolatát. Bármelyik szakmát is vesszük példaként, mindegyiknél azt látjuk, hogy a különleges tudás és praxis megszerzése kettős következménnyel jár, szeparáció azoktól, akik nem művelői a választott foglalkozásnak, és azonosulás (identifikáció) azokkal, akik ugyanabba a szakmai rendbe tartoznak. Ha pedig a munkamegosztás olyan terepéről van szó, ahol a feladatok csak szervezeti közösségekben oldhatóak meg, akkor ezek a zárt közösségek még inkább hangsúlyozzák a külvilágból való kivonulást. Jószerivel a különböző szimbólumok (egyenruha, eskü, szakmai jelvények stb.) még tovább erősítik a kiválasztottság érzését. További szempont lehet a testület és a környezet viszonya. A termelés és a szolgáltatások területén ezek a kapcsolatok mindig mellérendeltek, de itt is megfigyelhető törekvés valamilyen informális hatalom megszerzésére a megcélzott vevői kör felett. Ezt a célt szolgálják a reklámok.²⁰⁶ A marketing szelíden csak a vevők

203 WILSON, James Q.: *Varieties of Police Behavior*. Cambridge MA, 1968

204 HUG, Thomas: *Police et magistrature*, Revue International de Criminologie, 1997/2, 155.

205 MONJARDET, Dominique (1994): *La culture professionnelle des policiers*, Revue française de sociologie, 1994/XXXV-3.

206 PRATKANIS-ARONSON: *A rábeszélőgép*, Ab Ovo, Budapest, 1992,

kegyeiért folytatott küzdelemről szól, valójában azonban a reklám rábeszélő erejével hatalma alá rendeli a fogyasztót.

A közigazgatásban nem kell ilyen praktikákhoz nyúlni. A hivatali kapcsolatok az ügyféllel eleve alá-fölrendeltséget mutatnak, a hatóság hatalmát a közjog legitimálja. A rendészetnek ehhez képest van még egy további oka is arra, hogy gyanakodva tekintsen a civil világra. Ugyanis minden olyan veszély, amelynek elhárítása rendőri feladat, ebben a külső környezetben keletkezik, igaz, hogy ami védelemre érdemes érték csak van, az ugyanennek a külvilágnak a produkciója. Kérdés csak az, hogy a rendőrök hova teszik a hangsúlyt.

A rend és a hatalom értelmezése a szociológus számára sokkal bonyolultabb képletet jelent, mint a jogásznak. Míg a jogász számára a rend első értelmezése az életviszonyok jogi szabályozottságával azonos, addig a szociológus a rend kialakulásában a jogi előírások mellett, az erkölcsnek, a tekintélynek, az erősebbnek való engedelmességnek, az egymás iránti tiszteletnek, a rendőrök tiszteletének, a kisebbségek tiszteletének és általában az emberek tiszteletének tulajdonít jelentőséget. Ezek között kellett választani azoknak a megkérdezetteknek, akiktől azt tudakolták, hogy minek van fontossága abban, hogy a társadalomban rend legyen. A rendőrök válaszaiból kiderült, hogy ők szakmájuk szemléleténél fogva a jogszabályokban ismerik fel a rend első számú biztosítékát, de mindjárt második helyen az erkölcsi rend áll, ami ugyancsak érthető, ha tudjuk, hogy a normáknak e két nagy rendszere között szoros kapcsolat van.²⁰⁷ Krémer elemzése annyiban helyes, hogy kimutatja, miszerint a társadalom tagjai közötti kölcsönös tisztelet alig játszott szerepet a megkérdezett rendőröknek a társadalmi rendről kialakított felfogásában. Ez pedig arra utal, hogy a ma nálunk uralkodó rendészeti kultúra kevéssé támaszkodik a jogkövető társadalommal való kooperációra, és inkább hisz a jogszabályok kényszer szülte rendteremtő képességében. A rend érvényesítéséhez szükséges hatalomnak azt a formáját, amit az állami impériumból levezetett hatósági jogosítványok foglalatának tudunk, Krémer nem vizsgálta. Ez annál inkább érthető, mert a szociológus számára a hatósági hatalomnak nem a jogszabályi eredete, hanem annak tényleges érvényesülése lehet érdekes. Az ezt firtató kérdőív elemzéséből az következett, hogy a rendőrök a perszonalizált hatalmat tartják a leghatásosabbnak, míg korábban a rendről vallott nézeteikben az objektív tényezőknek, elsődlegesen a jognak adtak primátust. A perszonalizált hatalomnak van egy pozitív formája, a hatósági felhatalmazás erkölcsi értékeinek az elsajátítása, azok személyes vállalása. Gondoljuk, hogy ez a hivatástudat forrásvidéke. Van azonban a hatalom megszemélyesítésének egy negatív formája is, amikor a rendőr elfelejti (vagy zárójelbe teszi) társadalmi küldetését, és a ráruházott hatalmat mintegy privatizálja.

Szinte valamennyi törvénysértés, a kényszervallatástól a korrupcióig, ebből a negatív perszonalizációból születik. Csak aki a szakmáját jól elsajátította, az kerülheti el ezt a csapdát. A csapda ugyanis mindenkire leselkedik, mert a jogot követő rendészet

207 KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom...*, i.m. 102.

gyakran nem sikeres, ilyenkor pedig hajlamosak vagyunk ezért a jogszabályokat okolni. Amikor nehéz szolgálati helyzetbe kerül az intézkedő rendőr, a jog gyakran semmiféle eligazítást, segítséget vagy fogódzót nem nyújt.

Vannak persze ideális helyzetek. Az egyik póluson megjelenik a hatósággal kooperálni kész jogkövető társadalom, a másikon pedig az erkölcsi értékeket képviselő rendőr, aki az értékekkel való azonosulásnak köszönhetően konszenzussal hatékonyabban érvényesíti akaratát, mint a kényszer bármilyen formájával, persze csak azokkal szemben, akik hozzá hasonlóan elfogadták a társadalom számára becses értékeket. Az igazi konfliktus azonban akkor következik, és ez a rendőri szolgálat lényege, amikor ez a kooperáció nem jöhet létre. Akkor csak a személytelen és a közjog által legitimált hatalom lesz eredményes. A formalizált rendőrségi hatalom értelmezhető úgy is, mint jogi felhatalmazásból levezetett hatósági cselekvés, amely a társadalom külső rendjéért felelős. Ennek az utóbbi, kétségtelenül jogi szempontnak a bevezetésével világossá válhatna, hogy itt két hatalmi szféra van, az egyik, amit a közhatalom a közjog által hatósági felhatalmazások képében közvetít, a másik pedig az informális kontrollok egész rendszere, ami a személyes tekintélytől az erkölcsi értékeken át a szakmai tudásig vezet. Ilyen hatalomfelfogást ír le a Korinek László által idézett német *Kaiser* professzor, aki az informális kontrollok között említi a vallást, a nevelést, a nyilvánosságot, a formális kontrollok közé sorolja a rendőrséget, a büntető bíraskodást és a büntetés-végrehajtást.²⁰⁸

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a formális kontrollok gyakorlása során is érvényesülnek informális hatalmi elemek, másfelől viszont az informális mechanizmusok időnként igénybe veszik a formális hatalom nyújtotta eszközöket. Ezt a dilemmát mi a pozitív és a negatív kontrollok közötti különbségtétellel szeretnénk feloldani, ami egy későbbi fejezetnek lesz a feladata.

Összefoglalás a IX. fejezethez

A tudományos megismerésben a modellalkotás lehet a *kutatás eszköze*, avagy a *kutatás eredménye*, de alkalmas összehasonlító vizsgálat elvégzésére is.

A kriminológia fő érdeklődése arra irányult, hogy vajon a rendőrségek milyen mértékben képesek részt venni a bűnmegelőzés-törekvések megvalósításában. Ennek a szempontnak megfelelően a rendészeti működés stratégiai főiránya szerint megkülönböztethetünk *reaktív* és *proaktív* rendőrségeket.

A típusalkotás szempontjából fontosabb volt a büntetőtudományok rendőrség felé fordulásának a másik indítéka, amely az önkényuralmi rendszerek keserű tapasztalataira reagált és az emberi jogoknak a második világháborút követő felértékelődésével függött össze. A felmerült probléma megoldására két út kínálkozik. Az egyik lehetőség az, hogy az eljárásjog garanciális követelményeit kiterjeszti a rendőrségi felderítésre, a má-

208 KORINEK László: Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében, BM Kiadó, Budapest, 2001, 64.

sik felfogás viszont a rendvédelem feladatait redukálja a bizonyítékok összegyűjtésére, és a gyanúsított elleni eljárást már más szervezetre, ügyészre vagy vizsgálóbíróra bízta.

A következő működési modellek ismerhetők fel:

A közigazgatás szervezetében elfoglalt hely alapján:

dekoncentrált államrendőrség,
önkormányzati rendőrség;

A feladat és a hatáskör-megosztás alapján:

centralizált (kontinentális),
decentralizált (angolszász) működési modell;

A rendvédelmi stratégia fő iránya alapján:

reaktív (reagáló) rendőrség,
proaktív (megelőző) rendőrség;

Az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya alapján:

felderítő típusú rendőrség,
processzuális típusú rendőrség;

Szakmai, ágazati feladatai alapján:

közbiztonsági rendőrség,
bűnügyi rendőrség;

Az európai integráció alapján

a tagországok rendőrségei,
uniós rendőrségi intézmények (Europol, Schengeni Információs Rendszer),
szakosodott intézmények (Közép-európai Rendőr akadémia stb.).

A *szervezetszociológiai* irány a rendvédelmet sajátos szubkultúrának tekinti, kimutatva azokat a belső erőket, amelyek összetartják a testületet és azokat az elválasztó ismérveket, amelyek élesen elkülönítik a társadalmi környezettől.

A következő megközelítés az *értékszociológia*, amelyik a szervezet és annak tagjai értékválasztását vizsgálja, és végül

a *strukturálista-funkcionalista szociológia* a szervezetnek a társadalomban elfoglalt helyét értelmezi.

Az *instrumentalista* felfogás a rendőrséget pusztán eszköznek tekinti a hatalmat gyakoroló politikai erők kezében, kiszolgáltatottsága teljes, szakmai arculatát kénytelen feladni, ellenőrzése kizárólag a politikai centrum privilégiuma, amely viszont válságok idején hajlamos minden bűnét a saját erőszak apparátusára áthárítani. Az *autonóm* szemlélet a szakmai specifikumokra helyezi a hangsúlyt, a rendvédelemnek nagyfokú önállóságot követel, viszont akcióiért vállalja a felelősséget és elfogadja, hogy egész tevékenysége szigorú társadalmi, jogi (törvényességi) és szakmai (eredményességi) ellenőrzés alatt áll.

Max Weber a bürokratikus és a szakmai követelmények harmóniájához elengedhetetlennek tartja a köztisztviselők

- * személyes szabadságát (személyükben legyenek függetlenek),
- * hivatali hatáskörük jogszabályban rögzítését,
- * szerződéses foglalkoztatásukat,
- * szakképzettségüket,
- * fix fizetésben történő javadalmazásukat,
- * jogszabályban meghatározott előmenetelüket,
- * hivatali hatáskörük személytelenségét (jogosítványaik a beosztásukhoz tartozik, azt nem gyakorolhatják egyéni tulajdonukként, tehát „el vannak választva az igazgatás eszközeitől”),
- * szigorú és egységes hivatali fegyelem és ellenőrzés alá rendelésüket.
- * *Bibó István* a közhivatalnokkal szemben három követelményt tart fontosnak:
- * a *szolgálatszerűséget*, vagyis az ügyintézés belső szabályainak ismeretét és követését, a hivatal közfeladatainak ismeretét és vállalását,
- * a *szakszerűséget*, a szakigazgatáshoz szükséges szakmai ismeretek, gondolkodásmód és cselekvési készség birtoklását, és a
- * *jogszerűséget*, a hivatali tevékenység jogi rendjének elsajátítását és annak alkalmazását a konkrét jogesetekre.

Kérdések a IX. fejezethez

1. Milyen szerepet játszik a modell a tudományos kutatásokban?
2. Melyek a bűnmegelőzés szempontjai alapján kialakított rendőrségmodellek?
3. Mi a különbség a felderítő, illetve a processuális típusú rendőrségek között?
4. Milyen megközelítési módokkal találkozhatunk a szervezetek szociológiai tanulmányozása során?
5. Milyen követelményeket támasztott a közhivatallal szemben Max Weber és Bibó István?

X. FEJEZET

A rendészeti kultúra

Mind a szervezéstudomány, mind pedig a szociológia nagy figyelmet fordít a szervezeti kultúra tanulmányozására.

Ez a kitüntetett érdeklődés annak a felismerésnek köszönhető, amely szerint az emberi közösségek, mintegy önálló életre kelve, a jogi normákon és a leírt működési szabályokon, valamint a közösen megállapított konvenciókon túl is képesek befolyásolni a bennük működő tagok magatartását. Egyetlen szervezetet sem lehet jellemezni a létrehozó egyesek tulajdonságainak matematikai összegével. Egyfelől azért nem, mert a szervezethez tartozás bizonyos személyes törekvésekről, magatartásokról és tulajdonságokról való lemondást feltételez, másfelől pedig azért, mert a szervezet új törekvésekkel, magatartási formákkal és tulajdonságokkal ruházza fel mindazokat, akiket sikeresen magába tudott integrálni. További tapasztalat, miszerint a szervezet írott szabályaiból nem lehetséges megismerni az abban tanúsítandó magatartásra vonatkozó valamennyi követelményt, minthogy azok egy része a szokások és hagyományok által meghatározott. Még kevésbé alkalmasak a normába foglalt szabályzatok arra, hogy azokból kiolvashatók lennének a szervezethez tartozás kívánatos, vagy éppen hogy elutasító érzelmi és hangulati reakciói. Azt is lehetne mondani, hogy minden tartós kötelekkel működő közösségnek a szervezeti kultúra segítségével sikerül a saját képére alakítani a benne tevékenykedőket.

1. A fogalom

A szakirodalom meghatározása szerint „a szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, hiedelmek, értékek, meggyőződések rendszere.”²⁰⁹

Ami az *előfeltevéseket* illeti, azoknak több értelmet is tulajdoníthatunk. Előfeltevés az is, ami a szervezet létrehozásának indítékaként funkcionál és az is, ami a szervezethez történő csatlakozási döntést motiválja. Ezek az indítékok, különböző mértékben ugyan, de befolyásolják a születő és a mindig változó szervezeti kultúrát. Míg például az alapítók vízióinak kiemelkedő hatás tulajdonítható, addig a szervezetet választók lehetőségei inkább a meglévő viszonyokhoz való alkalmazkodásra korlátozódnak, noha hosszabb távon új emberek érkezése járhat a belső arculat megváltozásával is. Az előfeltevések nem kizárólag az alapítás idején kapnak hangsúlyt. A szervezet új stratégiai céljai, a jövő megtervezése, kivételes pillanatokban pedig a szervezet gyökeres átalakítása, a reform is előfeltevésekre támaszkodik. (Megjegyezzük, hogy a reform mindig új

209 BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 226.

szervezeti kultúra megszületésével jár, hiszen a fordulatra, egyebek mellett, éppen ezért van szükség. Ilyenkor a régi előfeltevések helyébe újak lépnek. A klasszikus, legitim erőszak monopóliumra támaszkodó rendőrségek megalapítása a kontinensen, a francia és a porosz modell, arra épített, hogy az emberek alapvetően bűnre hajlók, akiket ettől csak az erőszak tarthat vissza. A huszadik század hetvenes éveiben, Kanadában megjelent közösségi rendőrségnek nevezett formáció megtervezői viszont úgy vélték, hogy a társadalmakat alapvetően a szolidaritás és a jogkövetés jellemzi, ezért a közösségi rendőr fő erénye a lakossággal való kooperáció. Ebben az esetben nem csupán új szervezet, hanem új rendőrségi kultúra is született.)

A hiedelmek a valóságról kialakított olyan ítéletek, amelyeket tapasztalati tények nem támasztanak alá (vagy, ha igen, azok csak felszínes ismereteket nyújtanak), ennek ellenére igazságukban nem kételkedünk. A hiedelmek, amelyek nem személyes tanulási folyamat eredményeként alakulnak ki, hanem a közösségek közvetítése által válnak az egyéni magatartást befolyásoló tényezőkké, nem lehetnek alapjai racionális döntéseknek, de kétségtelenül befolyásolják az elhatározásokat. E tulajdonságuk miatt soroljuk a szervezeti kultúra építőkövei közé. Funkciójuk főként az, hogy meggyorsítsák a szervezetbe való integrációt. A kezdő kevés gyakorlat és csekély tapasztalat birtokában ezeknek a készen kapott szemléleti formáknak a segítségével igen gyorsan átveszi a szervezeti gondolkodás jellemzőit.

A hiedelmek bizonytalan tudást tartalmaznak. Az a felfogás például, hogy a világ megismerhető az ember számára, számos ténnyel igazolható, ugyanakkor legalább annyi tapasztalat cáfolja is a kijelentést. Vannak tehát hiedelmek, amelyek örökké azok maradnak, mert tartalmuk teljes mértékben nem verifikálhatóak, de nem is tagadhatóak. Ezek a hiedelmek helyes irányba képesek alakítani döntéseinket, amennyiben tudásunk bizonytalan voltára intenek. (Az a nyomozó, aki hisz abban, hogy az elkövetett bűncselekmények felderíthetőek, de tudatában van a kriminalisztikai megismerés határainak is, professzionális bűnüldöző lehet. Vele szemben az, aki a mindenáron való bizonyítást vallja, gyakran követhet el törvénysértést, aki pedig a büntetőeljárást az igazság kiderítésére alkalmatlannak véli, gyakran lesz eredménytelen.)

A hiedelmek egy része utóbb igazolást nyer, és ezzel megszűnik a benne lévő bizonytalanság. Az igazolt hiedelmek a továbbiakban szakmai rutinként lényegesen segítik a szervezet jó teljesítményét. (Az a hiedelem, hogy a bűncselekmény elkövetésétől eltelt idő fordítottan arányos az eredményességgel – minél hosszabb idő telt el, annál inkább csökken a leleplezés esélye – a megoldott ügyekkel igazolható, ezért a gyorsaság szerencsés esetben szakmai rutin által is biztosítható lesz.) Máskor a hiedelmek cáfolatot nyernek, ebben az esetben előítéletekként élnek tovább. (Sajnos megvan az a rossz tulajdonságuk, hogy az általuk megerősített beidegződéseket még a hiedelmeket megdöntő tények is nehezen kezdik ki.) A szervezet által táplált előítéletek komolyan rontják az eredményességet. A fejlett szervezeti kultúra képes megbirkózni ezekkel a nehézségekkel, az elmaradott viszont konzerválja a hamis képleteket. (Ennek szomorú példái a némely szervezetet átszövő faji, vallási vagy más előítéletek.)

Az előítélet: „... ellenséges vagy negatív attitűd valamely csoporttal szemben – olyan attitűd, amely téves vagy nem teljes információkból származó általánosításokon ala-

pul.”²¹⁰ Aronson az előítéletesség több okára is rámutat. Gyakran előfordul, hogy igazságtalan, durva, erkölcsileg megvetendő cselekedetekhez öngazolást találunk az előítéletben, mondván, hogy bizonyos csoportokhoz tartozókkal szemben nem lehet másként eljárni. Őket tehát olyan tulajdonságokkal ruházzuk fel, amelyek azután a jogot és az emberiséget sértő lépéseinket igazolják. Az előítéletesség leginkább azokat a testületeket fenyegeti, amelyeknek hivatali kötelessége a hatósági kényszer alkalmazása.

A következő okot hívhatnánk hatalmi szükségletnek is. Arról van szó, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ember a maga uralkodni akarását csak a nálánál is gyengébbekben gyakorolhatja, ehhez pedig az előítélet adhat felhatalmazást. Gondoljuk meg, hogy az a szervezet, amelyik hierarchikus rendje következményeként szinte minden tagját szolgai szerepre kárhoztatja, azt kockáztatja, hogy a külső kapcsolataiban minden együttműködési készségét elveszíti és úgyszólván egész környezetére, mint ellenségre tekint. A szervezethez tartozó így adhatja tovább a környezetnek mindazt a megaláztatást és sérelmet, amelyet a szervezeten belül elviselni kényszerült. A rendvédelem nem ritkán sétál bele abba a csapdába, amely szerint mindenki gyanús, aki kívülálló, ezért tehát a hatóságnak állandó „éberséget” kell tanúsítani. Megvannak tehát azok, akik még nálunk is kiszolgáltatottabbak. A következő tényező a kevés ismeret, ami megakadályozza a jelenségek mélyebb megismerését, és arra kényszeríti, hogy másoktól átvett sztereotípiákat alkalmazzunk. Az olyan szolgálati helyzetek, amelyek nem tesznek lehetővé részletes analízist és ezért a megoldásra váró konfliktus végletes leegyszerűsítését igénylik, különösen alkalmasak az előítéletekben kínált magatartás-minták átvételére. Végül Aronson megemlíti a tekintélytisztelést és a konformitást. Ha a szervezeti kultúra erősen támaszkodik erre a két tulajdonságra, akkor a testület által táplált előítéletek hamarosan a pályakezdők meggyőződésévé válnak, hiszen ez a gyors alkalmazkodáshoz és a ranglétrán való előmenetelhez nélkülözhetetlen.

Mielőtt még arra a következtetésre jutnánk, hogy a rendészeti szerv előítéletes működésébe bele kell nyugodni, felhívjuk a figyelmet azokra a tényezőkre, amelyek ugyanezekben a hivatalokban az előítéletek ellen hatnak. Az egyik leghatásosabb ellenszer az alkotmányosan megalkotott jog, amely a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesítésével és a garanciális szabályok sokaságával megakadályozza azt, hogy az eljárásokat az előítéletek uralják. A legitimitás a rendészetet erkölcsileg is képes felemelni. A másik hatékony módszer a társadalommal való együttműködés, a belső alá-fölérendeltségi viszonyokban pedig a kölcsönös függés kialakítása. A rendészeti feladatok nem oldhatóak meg a közösségek hatékony közreműködése nélkül. Az a rendvédelmi stratégia, amelyik ezt a felismerést helyezi a szervezeti magatartás középpontjába, hadat üzen az előítéletességnek is. Végül a hamis tudat leküzdését segíti a kooperatív vezetői kultúra, amelyik csökkenti a hierarchia negatív következményeit, megszünteti a beosztottak kiszolgáltatottságát és az előmenetel legfontosabb eszközévé a szakmai hozzáértést teszi.

210 ARONSON, Elliot: *A társas lény*, KJK- KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002, 303.

Egy közösség belső kultúrája annál fejlettebb, minél inkább alkalmas arra, hogy segítse a szervezetet társadalmi rendeltetésének teljesítésében. Ha viszont a tagokra hagyományozott előfeltevések és hiedelmek, valamint a magatartásukat befolyásoló értékrend gátolja a pozitív célok megvalósulását, elmaradott, alacsony színvonalú szervezeti kultúráról kell beszélnünk.

1.1 A szervezettípusok

A csoporton belüli követelmények egy jelentős része nem sorolható a szervezeti kultúra fogalmához. Ezt a legnyilvánvalóbb módon annak a célnak a meghatározásával lehet igazolni, amelynek megvalósítására a közösség létrejött. A szervezet társadalmi rendeltetése szerencsés esetben hatást gyakorol a belső kultúrára, de maga nem része annak, hiszen már akkor is létezett, amikor a szervezet még nem került megalakításra.

Ebből a szempontból ismét sajátos a rendőrségek története, minthogy az olyan hagyományos funkciók, mint az emberi élet és a javak feletti őrökösés, vagy a jogtalan támadás erővel történő elhárítása már a rendőrségi szervezetek megjelenése előtt is léteztek. A neves rendőrségkutató, *Loubet del Bayle* mutatott rá, hogy a rendőri funkciók többsége történetileg jóval előbb alakult ki, mint maga a rendőrség. Ennek az adottságnak a rendőrködés szakmává válási folyamatában lesz nagy jelentősége.²¹¹

A szervezeti kultúrához tehát szükséges maga a szervezet és kell némi idő, amely alatt a kultúrát alkotó hiedelmek, hagyományok, értékek és magatartási minták megszületni és meggyökeresedni képesek. A szervezeti kultúra akkor lesz erős, ha az összhangban van a közösség társadalomban vállalt szerepével. Amennyiben azonban szembehegyezkedik azzal, akkor vagy a belső kultúrának kell alkalmazkodnia a tényleges feladatokhoz (ilyenkor szoktuk mondani, hogy szemléletváltásra van szükség), vagy a szervezet idegenedik el eredeti küldetésétől. Teljesítménye romlik, ami azután elmehet a működésképtelenség határáig is.

A társadalmi szükséglet, amely az embereket csoporttevékenységre kényszeríti, nagyon sokféle lehet. A szükségletek egy része az ember biológiai meghatározottságával, személyiségének összetettségével, érzelmi és értelmi képességeivel, kooperációra és szolidaritásra kész alkatával hozható összefüggésbe.

A *család* minden közösség alapsejtje. Magasztos társadalmi funkciója az utódok létrehozása. A gyermekáldás olyan mértékben megnöveli az alapítók felelősségét, hogy bár a családi élet belső rendezettsége valóban a szülők és rokonok elhatározásából születik, a jog nem kevés szabályozási igénnyel lép fel, egészen onnan, hogy milyen formában alakítható házassági életközösség, egészen odáig, hogy miként szüntethető meg az, és ilyen esetben mi legyen a gyerekek sorsa, vagy hogyan lehetséges megosztani a közös vagyont. A jogi szabályozottság ellenére a családi közösség elsődlegesen érzelmi szövettség, ezért kultúrája minden más szervezeti kultúrára hatást gyakorol. Így lesz érthető,

211 LOUBET DEL BAYLE, Jean- Louis: *La police l'approche socio-politique...*, i.m., 9.

miként lehetséges, hogy a társadalom eme legintimebb kötelékeinek meglazulása egyéb szervezeti kultúrákat is kikezdhethet. Ha ellenben a családi értékrendek erősek, azok kisugárzása más közösségekre is jótékony hatású.

A civil egyesületek jellemzője, hogy megalakításuk spontán és önkéntes, az általuk szolgált társadalmi szükséglet csak azok számára nyer kielégítést, akik a szervezet tagjaivá válnak, a működés belső szabályait pedig maga a közösség alkotja. Az így létrejött egyesülés nem függ közvetlenül a környezet támogatásától, hanem elsődlegesen attól, hogy a tagság összefogása azt meddig képes életben tartani. Minthogy pedig belső tevékenysége is a tagok szabad belátása szerint alakul, a folyamatosan működőképes egyesületek erős szervezeti kultúrával büszkélkedhetnek. (Jól igazolja ezt a vallási közösségek összetartozása. Nem is véletlen, hogy azok szertartásai később a világi szervezetekben kialakuló rítusok számára is mintát szolgáltattak.)

A magánszféra két alapformája, a család és a nem rokoni alapokon nyugvó civil egyesületek, sokáig nem különültek el a gazdasági élet színtereitől, a termeléstől és a cserétől. A termelőeszközök és a termelési technikák fejlődése teremtette meg az árutermelést az antikvitásban, majd pedig a nagyipart és pénzgazdálkodást a modern korban, amely most már élesen elválasztotta egymástól a magán- és a közéletet. Hasonló folyamat játszódott le a politikai rendszerben. Míg korábban a politikai hatalom személyhez kötődő magánhatalom volt, ezért az annak gyakorlására alkalmas szervezet elsődlegesen az uralkodót, és csak áttételesen a közt szolgálta, addig a modernitásban a politikai hatalom működtetése szakmai felkészültséget, továbbá a személyes függés helyett jogi szabályozottságot kíván meg.

Az már a jogállami demokrácia fejleménye, hogy a hatalomért folytatott vetélkedés a közakarat megformálására vállalkozó pártok parlamentáris keretek közé szorított feladata lett. Ezt nevezzük a pártosodás folyamatának, ami mai arculatát az alkotmányos jogállam kiépítésével nyerte el. A közigazgatás olyan társadalmi szükségletek támogatására alakult, amelyeket az egyes emberek és civil közösségeik kielégíteni nem tudnak, minthogy nélkülözik az ehhez kompetenciát nyújtó szaktudást, és nem rendelkeznek az igazgatási funkciók gyakorlásához szükséges hatósági jogkörrel. Létrejött tehát a szervezetek három típusa, a vállalkozás a gazdaságban, a pártok a politikai életben és a hivatal a közösségi ügyek igazgatásában.

A vállalkozás árutermelés jövedelemszerzés céljából. Az egyéni vállalkozó egyszerűes szervezetnek is felfogható, ahol a szervezeti kultúrát egyetlen ember ismeretei, adottságai, képessége és jelleme határozza meg. A társas vállalkozás lehet több tulajdonos közös termelő tevékenysége, máskor pedig tulajdonosok és alkalmazottak szerződéses kapcsolata.

A gazdasági élet kapitalista átalakulása, a tulajdonszerzés elismertsége, a szerződéses szabadság és a törvény előtti egyenlőség voltak azok a legfontosabb alapelvek, amelyek a szabad piacgazdaságnak utat nyitottak és ezzel a szaktudásnak olyan tekintélyt biztosítottak, mint amilyennel soha addig nem rendelkezett. A szaktudás elismertségéhez azonban arra van szükség, hogy a szervezetben nyújtott egyéni teljesítmények korrekt módon mérhetőek legyenek. A gazdasági élet ehhez objektív értékelési technikákat kínál, a cégen belül a minőségi kontrollokat, a piacon pedig az eladhatóságot és a jöve-

delmezőséget. Mindezek együtt megteremtették a kapitalizmus értékrendjét, amely a vállalkozói szervezet kultúrájának fundamentuma lett.

Erről az új ethoszról írta Max Weber: „...nem a gazdaságtörténet minden korszakában tevékenykedő vakmerő és gátlástalan spekulánsok, közgazdasági kalandorok, és nem is egyszerűen a nagy pénzemberek voltak azok, akik ezt a külsőleg alig észrevehető, de a gazdasági életnek az új szellemmel való átítatása szempontjából döntő fordulatot végrehajtották, hanem az élet kemény iskolájában felnevelkedett, szigorúan polgári nézeteket és alapelveket valló emberek, akik egyszerre óvatosan és merészen, főleg azonban józanul és állhatatosan, tántoríthatatlanul és fenntartás nélkül szentelték magukat az ügynek.”²¹²

A foglalkozásnak, a hivatásnak csoportképző ereje van, ezért az ilyen korporációk felettebb alkalmasak arra, hogy a szaktudás és a szakmai tevékenység értékeiből építsék fel a maguk szervezeti kultúráját. „Mint hogy ugyanolyan munkát végző egyénekből áll, akiknek érdekei összhangban vannak, sőt esetleg azonosak, nincs ennél megfelelőbb talaj társadalmi eszmék és érzelmek kialakítására.”²¹³ A szakma annál inkább kohéziós erő, minél jobban alkalmas arra, hogy az előállított értékeket objektív mércével ítélje meg. Ebből a szempontból a hivatások között nagy különbségek vannak, ami azután jelentősen befolyásolja a szervezeti kultúra tartalmát. Minél pontosabbak a teljesítmény mérésének objektív módszerei, annál kisebb jelentősége van a szervezet értékrendjében a hierarchián belül elfoglalt helynek és annál nagyobb elismerést kapnak az egyéni kvalitások, a tehetség és a tapasztalat. Az ilyen szakmákban úgy is lehet karriert építeni, hogy az ember eközben egyetlen lépcsőt sem halad előre a szervezeti ranglétrán. A rendőrségi kultúrák azért mutatnak sokszor az eredeti társadalmi rendeltetésüktől eltérő, deviáns vonásokat, mert hiányzik az a szakmai tekintély, ami az alapvető értékeket a csoporton belül képes lenne megszilárdítani. Ahol az iskola csak a gyakorlattól elszakított elméletet ad, és ahol a gyakorlat az elméletéről csak megvetéssel tud szólni, ott könnyen előáll az a helyzet, miszerint „nincs kapcsolat az elmélet és a gyakorlat között, a kettőt az iskola tanárai és a szolgálati területek gyakorlatvezetői elhatárolt területnek fogják fel. Ugyanis a rendőri kultúrának fontos része az, amit közhelyszerűen úgy fogalmazhatnánk meg: *felejtsd el, amit az iskolában tanultál, majd a gyakorlatban megmutatják neked, hogyan is mennek a dolgok.*”²¹⁴

A gazdasági életen kívül működő szervezeteknek viszont szembe kell nézniük azzal, hogy teljesítményük megítélésére a gazdaságban jól bevált módszerek nem alkalmazhatóak. Két ilyen szervtípusról szólunk részletesebben, a politikai élet főszereplőiről, a pártokról és a közigazgatás alapegységeiről, a hivatalokról.

A politikai pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti

212 WEBER, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, Gondolat, Budapest, 1982, 74.

213 DURKHEIM, Emile: *Az öngyilkosság*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 417.

214 STANGL, Wolfgang: A rendőrképzés gyakorlati és tudásszociológiai problémái, *Belügyi Szemle*, 2001/10, 10.

kereteket nyújtsanak. Alkotmányos demokráciákban a politikai pártok működése alárendelt a társadalmi rendszert meghatározó alapelveknek. Ezek pedig a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok tisztelete. A pártkultúra távolodhat, szerencsés esetben pedig közeledhet ezekhez az elvekhez. Az igazi próbatétel a politikai hatalom megszerzése, ami tudósít a társadalom általános fejlődési szintjéről. Magas politikai kultúra mellett csak azok a pártok esélyesek a demokratikus választások megnyerésére, amelyek befogadták a demokratikus rendszer működési alapelveit. Másrészt a hatalom gyakorlása során a fejlett politikai kultúra biztosítja a fölényhelyzet önkorlátozó érvényesítését, a politika elválasztását a gazdaságtól és a szakigazgatástól, és végül a politikai döntéseket ellenőrizni képes társadalmi, jogi és szakmai kontrollok hatásos működését. Megjegyezzük, hogy tekintélyelvű politikai berendezkedésekben ezek a kontrollok alig, diktatúrákban pedig egyáltalán nem működnek, ezért ott mind a gazdaság, mind pedig a közigazgatás állandóan ki van téve a politikai hatalom intervencióinak.

A demokratikus politikai hatalom arra vállalkozik, hogy a társadalom közös szükségleteinek tervezője, fejlesztője és koordinátora legyen. Ezek megjelennek azokban az állami célokban, amelyek kormányprogramokban, majd pedig jogszabályokban és közigazgatási intézményekben öltének testet. Joggal mondhatta *Magyary Zoltán*, a huszadik század első fele magyar közigazgatásának kiemelkedő képviselője: „A politika bizonyos állami célok elérésének művészete, a közigazgatás a célok elérésének eszköze.”²¹⁵ A bölcs politika számol azzal, hogy a közigazgatás maga is szakmák foglalata, belső törvényszerűségekkel és lehetőségekkel, ezért elfogadja, hogy döntéseinek ki kell állnia e szakmák próbáját. Az egészségügyi politika helyes, ha hallgat az orvosokra, gyógyszereszekre és ápolókra, az oktatási kormányzat pedig a pedagógusok véleményét figyeli. Másfelől azonban a szakigazgatás személyzete is tudja, hogy a politikai távlatok nélkül nincs esélye a stratégiai fejlesztésekre, a jó kormányzás összhangot létesíthet a legkülönbözőbb igazgatási területek között, miközben állampolgári szükségleteket közvetít, és jelentős támogatásokat biztosít a közigazgatás működéséhez. A hivatalnok lojalitása nem csupán illem dolga, hanem a politikai funkciók fontosságának racionális belátása.

2. A rendészeti kultúra eredete

A közigazgatásnak van egy területe, ami nem sorolható a pozitív kontrollok közé, minthogy nem alkalmas új értékek megteremtésére, ellenben alkalmas a meglévő értékek védelmére: a külső fenyegetésekre reagáló honvédelmi (védelmi) igazgatás és a belső veszélyeket elhárítani képes rendészeti igazgatás.

215 MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*, Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942, 103.

A két védelmi szféra közül a hadsereg a régebbi. Léte szinte egyidős az állam keletkezésével, a hódítás és a védelem a hatalom két nem mellőzhető attribútuma. Hierarchikus szervezet, amely a feltétlen engedelmességre és a parancs mindenhatóságára épül. Olyan szervezeti kultúra, amely nem a modern korban keletkezett, tömeghadsereggé is a polgári átalakulást megelőzve, a feudális abszolutizmus idején vált. A katonáskodás mint mesterség a hadvezérek privilégiuma volt, a beosztottaktól nem szakértelmet, hanem fegyelmet és önfeláldozást vártak el. Sokáig a hadvezér maga sem volt a katonai mesterség megjelenítője, a politikai és a katonai hatalom a piramis csúcsán egyetlen személyben egyesült. Ennek a munkamegosztásnak az lett a következménye, hogy a katonáskodás tanulható mesterséggé alakult, amihez a lehetőséget az előbbiekből idézett társadalmi-politikai változások teremtették meg. A haditechnika fejlődése pedig egyenesen megkövetelte a professzionalizmust. A katonai kultúra szempontjából azonban fontos megjegyezni, hogy a hadsereg magas erkölcsi rangja megelőzte a szakmává válást. Az a tény, hogy a fegyveres seregek összecsapásai történelemformáló jelentőségűek, a katonáskodást már akkor erkölcsi magasságokba emelte, amikor az még nem volt mesterségnek tekinthető.

Mielőtt a katonai mesterséget jellemeznénk, általában a szaktudásról kell elmondani néhány fontos dolgot. A szaktudás az általánostól eltérő ismereteket, a mindennapoktól elütő gondolkodásmódot, és végül a speciális felkészültséget igénylő problémát megoldani képes cselekvést jelent. Minden szaktudás egyszerre szeparál és integrál. Elkülönít a laikusoktól, akikhez képest természetesen egy más szakma tekintetében mi vagyunk a laikusok, és integrál az azonos szakmát gyakorlók közösségébe. Ez nem feltétlenül jelent egyben szervezetet is. Vannak viszont szakmák, amelyek csak testülethez tartozva gyakorolhatóak. Az ilyen szakmai szervezetek kultúráját elsősorban az adott szakma sajátosságai határozzák meg.

Az elkülönülés azonban a kívülállók irányában felelősséget is jelent. A társadalom számít arra, hogy a specialisták a közösség hasznára teszik a dolgukat. A különleges tudás tehát felelősséggel jár azokkal szemben, akik szükségleteiket csak a szakember segítségével képesek kielégíteni.

Huntington a katonai szakismeretet két adottsággal jellemezte, a veszély felismerésének képességével, és az annak elhárításához szükséges erőszak professzionális alkalmazásával.²¹⁶

A rendőri szaktudás ehhez képest a katonától különbözik mind a kompetenciájába tartozó veszélyek minőségében, mind pedig az elhárításhoz igénybe vehető eszközök jellegében.

A közös alapok mellett a különbözőségeket is igazolja a kontinentális rendészet francia és porosz mintáinak története. A rendőrhivatal a katonaságtól különvált testületként önállósodott, és a modern közigazgatás első hivatali formájaként jelent meg. Mi

216 HUNTINGTON, Samuel P.: *A katona és az állam*, Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994, 7.

volt az oka ennek az elválásnak és milyen következményekkel járt a születő új szervezet kultúrájára?

Az okok egyik csoportja azzal függ össze, hogy az egyedi jogsértésekből, különösen pedig a bűncselekményekből keletkező veszélyek lényegesen különböznek az országokat fenyegető külső katonai veszélyektől. Itt általában három különbséget érdemes kiemelni. Az első a *veszély forrása*, amely a katonai fenyegetés esetében külső, a bűnözés esetében pedig belső. A devianciák tekintetében a társadalmak önellátóak. A második szempont a *veszély nagysága*. A katonai kihívás olyan veszélyt jelent, amely az országot létében veszélyezteti, ezzel szemben a bűnözésnek még e legsúlyosabb formái sem alkalmasak arra, hogy a társadalom működési mechanizmusait lényegesen megzavarják és teljesítményét rontsák. (Ellenkezőleg, a 60-as évektől a politikailag kettéosztott világ arra szolgált számos bizonyítékkal, hogy a bűnözéstől lényegesen jobban sújtott nyugati demokráciák sokkal jobb anyagi és szellemi teljesítményekre voltak képesek, mint a keleti blokk jó közbiztonságú, de rosszul működő pártállami rendszerei.) A harmadik elválasztó ismérv *az elhárításhoz szükséges erőszak mértékében* van. A szuverenitás megvédelmezése az erők totális mozgósítását követeli. Minthogy a vereség a bukással egyenlő, az erőszak minimalizálása, az arányosság követelménye, a véten civil közösségek kímélete fel sem merül. A személyeknek és a vagyontárgyaknak a jogellenes egyedi magatartásoktól való védelmezése viszont a minimális erőszak elvén nyugszik. Csak a szükséges és az arányos erőszak megengedett, kötelező a véten környezet kímélete, és az esetleges vereség (a bűncselekményt nem sikerül megakadályozni, a tettes ismeretlen marad) nem csupán megengedett, de bizonyos esetekben a jog egyenesen előírja, hogy mikor kell a rendészeti beavatkozástól tartózkodni, mikor indokolt annak bevetése és mikor kötelező azzal felhagyni. A jogi tilalmak gondosan sorolják azokat a megengedhetetlen eszközöket, amelyek a veszély elhárítására nem vehetőek igénybe.

A bűncselekmények által keltett veszélyek természete nem változott lényegesen azóta, hogy az ember a bűn fogalmát a maga számára megalkotta. Változott viszont az államnak a bűnnel kapcsolatos magatartása. Ott, ahol a hatalmát érezte veszélyeztetve, a bűnösökkel ellenséggé vált, és a legkegyetlenebb megtorlástól sem riadt vissza. Az árulás, a hűtlenség, a vérfertőzés olyan kihívások voltak a magántulajdonként birtokolt hatalommal szemben, ami nem tette szükségessé a külső és a belső ellenség megkülönböztetését. Az olyan bűncselekmények esetében viszont, ahol ez a központi hatalom érintve nem volt, a deliktum a tettes és az áldozat magánügye maradt. A fejlett áru-termelés, a tömeggyártás megjelenése, a nagyvárosok kialakulása ezt a felelőtlenséget tovább nem engedélyezte. A hatalomnak kötelezettségei támadtak alattvalóival szemben. Az első olyan kötelezettség, amelynek teljesítése szervezeti formát is követelt, a közbiztonság megőrzése volt. Az a próbálkozás, amivel kezdetben a központi hatalom a hadsereget kívánta erre a védelemre felhasználni, kudarcba fulladt, mert kiderült, hogy a katonák kiképzettsége és a háborús helyzetekre kialakított fegyverek a közbiztonság védelmére őket alkalmatlanná teszi. Ezek a szempontok vezettek a rendőrhivatalok létesítéséhez a 17. és a 18. század során.

A kontinentális rendőrségek katonai eredete a mai napig felismerhető a testületi értékrendben. A veszélyvállalás, a fegyelem, a bajtársi szellem, a parancs iránti feltétlen engedelmség ezeknek a szervezeteknek is sajátja. Azonban az, hogy a különválás viszonylag korán, még a feudális abszolutizmus időszakára tehető, olyan hagyományokat is jelent, amelyek a később született új értékrendekkel ellentmondásba kerültek. Az egyik hagyomány a fegyveres szolgálatot nem tekintette szakmának, ezért a hozzáértés a beosztottakat nem tette kevésbé kiszolgáltatottá a hierarchiával szemben. A rendőrségnek nem volt szakmai becsülete. Ráadásul elvesztette azt a heroizmust is, amivel a hadsereg minden korban rendelkezett. A bűnözőkkel szembeni küzdelem nem hordozta magán az egyenlő felek nemes vetélkedését, sőt nem ritkán a hatalom kiszolgáltatottjainak járt a nagyobb erkölcsi elismerés. Ilyen körülmények között érthető, hogy a rendészetnek miért kellett olyan hosszú és nehéz utat bejárnia ahhoz, hogy szakmai rangot és erkölcsi megbecsülést vívjon ki magának. A másik hagyomány a rendészeti igazgatás szabályozatlansága, a jogi formák hiánya, az általános felhatalmazás érvényesülése, ami úgy szól, hogy a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közrend védelméhez szükséges. Ebből következik a harmadik sajátosság, a rendészet teljes kiszolgáltatottsága az azt fenntartó hatalomnak, államrendőrség esetében a kormánynak, municipiális rendészet esetén pedig az önkormányzati hatalomnak. Ugyanis az a két mechanizmus, amely ezt a kiszolgáltatottságot oldani képes, a jogi szabályozás és a szakmai elismertség, a rendészeti kultúrából hiányzott. A rendőrségek modern kori története nem más, mint a tevékenység jogrendbe foglalása, a rendőrségnek a jog hadseregévé válása és a szakmai rang megszerzése.

Mielőtt a rendészeti szervezet kultúráját meghatározó előfeltevésekről, hagyományokról és értékekről részletesen beszámolnánk, arra kell felhívni a figyelmet, hogy a kontinentális modellől eltérően az angolszász jogi kultúrában a rendőrségek kialakulása más utat járt, és ez az európai kontinensre jellemzőtől merőben különböző rendészeti kultúrát alakított ki. Ebből a szempontból az angol minta tanulságos, ami azt a helyzetet tükrözi, miszerint ott soha nem volt olyan központosított állam, mint amilyenekkel a feudális abszolutizmus kontinentális birodalmaiban találkozhattunk. A rendőrségek mindig megmaradtak a polgárok önvédelmi alakulatainak, ezért nem viselik magukon a hadseregre jellemző értékrendeket. A rendőrségi erények sorában a polgárokkal való szolidaritás, a konfliktusok megelőzése és a szakmai hozzáértés vezetnek. Ennek ellenére a New Scotlandi Yardot alapító *Robert Peel* híres tizenkét pontjában is megjelenik a modern hivatalnok felfogás és a katonai fegyelem szükségessége.²¹⁷ A szakmai elismertséget azonban sem az angol, sem pedig az ugyancsak decentralizált modell követő amerikai formációknak nem sikerült egykönnyen megszerezni, ami arra utal, hogy a rendőri munkának vannak olyan általános vonásai, amelyek a szervezeti formáktól függetlenül meghatározzák a testületi kultúra lehetőségeit és határait. Ezekről a következőkben szólnunk.

217 ERNYES Mihály: *A magyar rendőrség története. I. kötet*, BM Kiadó, Budapest, 2002, XVIII.

2.1 A közbiztonsági rendészet

Az őrködés felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás, azonosítható a *közbiztonsági szolgálatok* teljesítményével. Az őrködő jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése éppen az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelmi állapotba. Az őrködés nem monopóliuma a rendészetnek, ez a feladat a legkönnyebben társadalmasítható és a magántulajdon világában piaci szolgáltatásként is megtalálhatja a helyét. Ezekből az adottságaiból két, egymásnak ellentmondó következtetés is levonható.

Az egyik szerint az őrködés nem feltételez szakértelmet, nem is várható tőle különösebb eredmény, nincs mód hatékonyságának mérésére, ezért az egységes rendészeti szervezetben mindig csak alárendelt, kiszolgáló szerepet játszhat a bűnüldözés mellett. (Ezt a felfogást erősítette a múlt század hetvenes éveiben elvégzett Kansas City kísérlet, amelynek során az amerikai várost két egyenlő szektorra osztották, akként, hogy az egyik részben megduplázták, a másikban pedig felére csökkentették a rendőri jelenlétet. Ezután hosszabb időn keresztül mérték a közbiztonság alakulását a két területen. Azt találták, hogy a jogsértések száma nem emelkedett ott, ahol a korábban megszokottnál képest fele annyi rendőr teljesített szolgálatot, viszont nem javult a helyzet abban a körzetben, ahol a rendőrök száma megduplázódott. Kész volt a diagnózis: a rendőri jelenlét semmiféle befolyással nem bír a közbiztonságra. Mint a következőkben látni fogjuk, ez a konklúzió nem volt helyes, mert a kísérlet megtervezői nem szakmai szempontok szerint alakították ki a megfigyelt szituációt.)

Létezik azonban egy másik értelmezése is a közbiztonsági jelenlétnek, ami új összefüggésekre hívja fel a figyelmet. A rendészeti hatósági őrködés ezek szerint igazi szakmai teljesítmény, amely a veszélyek prognosztizálásán, a rendelkezésre álló erők célszerű elosztásán, és ha kell, mozgósításán alapszik. Az eredmények jól mérhetőek, de nem a statisztika módszereivel, hanem kockázatelemzéssel, a szubjektív biztonság rendszeres felméréssel és a rendészeti szolgáltatások elfogadottságának a mértékével. A közbiztonsági szakmai kompetencia nem csupán a veszélyek helyes előrejelzésére és a kockázatelemzésre támaszkodik, hanem ugyanakkor a társadalmi környezettel való szoros együttműködés formáit is kialakítja. Fő szakmai eszköze a kommunikáció és a kooperáció. Ez a tevékenység igen kevés jogi és nagyon sok társadalmi kompetenciát követel, azt, hogy a közbiztonsági szolgálat pontos ismeretekkel rendelkezék a lokális biztonság erős és gyenge pontjairól, álljon folyamatos kapcsolatban a közösségekkel és azok képviselőivel, mutasson szolidaritást a magukat kevésbé megvédeni képes lakosokkal. Ezeket a követelményeket csak *egy decentralizált, nyitott szervezet* teljesítheti jól, amelynek tagjai feladataikat szakmai színvonalon teljesítik és küldetésükkal erkölcsileg is azonosulnak. Ha emlékezünk még a *Hofstede* által leírt tipológiára, a jó közbiztonsági szolgálat *piaci szervezetként* tevékenykedik, amelyben kicsi a hatalmi távolság és kicsi a biztonságkerülés is. A veszélyek felmérése azt igényli, hogy a helyismeret birtokában helyi döntések születessenek, amelyekben jelen van a korábban felhalmozott tapasztalat, a beavatkozás pedig lehetőleg a konfliktusok megelőzésére és ne azok szítására irányuljon. A túlzott kockázatkerülés megbéníthatja a cselekvést, és ami még nagyobb baj, egy

elkésztett akciót követően már rendszerint csak a hatósági kényszer szigorúbb eszközei hozhatnak eredményt.

Az Egyesült Államok egyik városában, Minneapolisban 1998-ban megismételték a Kansas City kísérletet, de merőben más előkészítéssel. Rendőrségi szakemberek sok tapasztalat birtokában jelölték ki a város úgynevezett „forró pontjait”, amelyek különösen fertőzöttek voltak a jogsértésektől. Ezután ezekben a körzetekben megduplázták, más helyeken viszont megfelezték a rendőri jelenlétet. A közbiztonság jelentősen javult, egy év alatt a büntetendő cselekmények száma jelentősen csökkent. Bebizonyosodott, hogy amennyiben a közbiztonsági jelenlét megszervezésénél a szakmai jártasságra építünk, és amennyiben alkalmazkodunk a lokális szükségletekhez, az eredmény nem marad el.

A közbiztonsági szolgálati kultúra tehát abból az előfeltevésekből indul ki, hogy a társadalom alapvetően jogkövető, amelyik megérdemli a rendészet gondoskodását. Szakmai értékek: a konfliktus korai felismerése, az erőszakkerülés, a partnerekkel való együttműködési készség, a gyengékkel való szolidaritás, a másság tolerálása és a támogató beavatkozás (minél korábban, minél kisebb represszióval). A kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelyeknek a meghozatalában maga is részt vett. Azonosul munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálatának erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszere helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit parancsra soha nem lehet teljesíteni. Kanadában például az 1974-től működő montreali közösségi rendőrség állományában a korábbiakhoz képest a betegállományba töltött idő csaknem felére csökkent, a szakmai teljesítmények pedig több mint 20%-kal növekedtek. Mindez a demokratikusan működő szervezetek produktivitását igazolja.²¹⁸

A jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés *a közösségi rendőrség* szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillérei. A közösségi rendőrség azonban nem képes minden rendészeti funkció teljesítésére, ezért a modern társadalom védelme a rendészet más szakmai szolgálatainak a kiépítését is megköveteli.

2.2 A karhatalmi rendészet

Rendészeti funkció *a legitim fizikai erőszak* alkalmazása. Ez a felhatalmazás a szűkebb értelemben felfogott rendészet monopóliuma, amely a ténylegesen bekövetkezett veszélyek elhárítására szolgál.

A legitim fizikai erőszak a rendészeti kultúra meghatározó szimbóluma. A fegyver, a gumibot, a bilincs olyan kellékek, amelyeket azok a testületi tagok is szüntelenül viselnek, akik ezeket az eszközöket soha szolgálatuk alatt nem veszik igénybe. (Egy német vizsgálat szerint az átlagos közbiztonsági beosztott szolgálatának minden 29. évében

218 NORMANDEAU, André: *Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire*, Revue internationale de la Criminologie, 1998/2.

kerülhet olyan helyzetbe, hogy a feladata teljesítéséhez fizikai erőhatalmat kénytelen alkalmazni.)

A rendészeti erőszak rendszerint két megközelítésben tárgyalható:

Az elsőt tekintjük egy *társadalomkritikai* szemléletnek, amelynek az a lényege, hogy a rendőri hatalom deviáns megnyilvánulásait kutatja. Szociológusok, ellenzéki politikusok, újságírók, jogvédő szervezetek aktivistái látják és láttatják így a rendőrséget. Sajnos a rendészet gyakorlata bőségesen szolgáltat bizonyítékokat ehhez a látásmódhoz. Legplasztikusabb megfogalmazója az amerikai szociológus *Egon Bittner*, aki szerint a rendészetet az erőszak alkalmazásában nem kötik jogi normák, mert azok a veszélyhelyzetek, amelyek erre felhatalmazást adnak, nem formulázhatók jogi hipotézisekbe, de eljárási szabályokba sem. Az, hogy ki ellen és milyen mértékű erőszak kerül bevetésre, a rendőr intuícióján múlik. Az erőszak nem is tanítható, minthogy érzelmekkel átszótt és indulatok által vezérelt. A rendőr gyakran úgy érzi, hogy a büntetést nem érdemes az igazságszolgáltatásra bízni. Minden rendőri erőszakban ott van a megtorlás mozzanata, amit azért nem érez a hatóság tagja önkénynek, mert a szervezeti kultúra azt közvetíti, hogy a bűnös megbüntetése igazán rendőri feladat, hiszen ő van abban a helyzetben, hogy a bűnt nyomban megtorolja. A társadalom sokszor helyeslőleg asszisztál ehhez a gyakorlathoz. Tapasztalati tény, hogy a jogkövetés mellett mindig van egy devianciára hajló kisebbség, akiknek az útját csak a fizikai erőszak állja. Bittner szerint a biztonság-hoz egy előre pontosan nem meghatározható erőszak „szétosztására” van szükség, amit a rendőrségek időről időre meg is tesznek.²¹⁹

Az erőszakkal való ilyen „gazdálkodásnak” vannak tipikus hibái.

Az egyiket nevezzük az erőszak eszkalációjának, ami azt jelenti, hogy a jogsértők egy része egyáltalán nem riad vissza a mégoly kemény rendőri fellépéstől, hanem arra a saját agresszió növelésével válaszol. A hatvanas évek polgárjogi küzdelmei során vette észre *G. T. Marx* amerikai rendőrségkutató, hogy a gyengén kiképzett rendőri csapatok szabályos tömegverekedésbe bocsátkoztak a tüntetőkkel, pontosan átvéve azok indulatait, és ilyen módon az alkalmazott erőszak felett elveszítették minden kontrolljukat.²²⁰ (Ennek következménye ártatlan ember halála és súlyos sérülések tömeges előfordulása lett, tegyük hozzá, mindkét oldalon.)

A másik típushibát nevezzük a „puha célpont” jelenségének, ami nem csupán azt jelenti, hogy a rendőröket az erőszak tárgyainak kiválasztásában előítéletek vezérelik, hanem azt is, hogy mindig a legkisebb ellenállás iránya felé mozzatják a beavatkozást. Arra, ahonnan a legkisebb ellenállás várható és nem arra, ahol a rend helyreállítása az erő alkalmazását csakugyan megkövetelné. (Ezzel magyarázható az a gyakran látott jelenet, amikor tömegzavargások idején a rendőrök nagy csoportja hosszasan elidőz egyetlen földre tepert támadó „megleckéztetésével”, miközben a rendbontás más résztvevői teljes cselekvési szabadsággal folytatják a randalírozást, ezért hasznosabb, de kétségszerűen kevésbé veszélyesebb lenne velük foglalkozni.)

219 BITTNER, Egon: *Police discretion in the apprehension of mentally ill persons*, Social problems, 1980/14. (3)

220 GARY T. MARX: *Un entretien avec le professeur*, La Police en Europe, IHESI, Paris, 1992, 297.

A rendőri erőszak társadalomkritikai elemzéséből furcsa paradoxon következik. A rendőrségi önkény kárhoztatói könnyen juthatnak arra az álláspontra, hogy minden rendőri kényszer jogellenes és önkényes, a rendőrök pedig arra, hogy minden fizikai bántalmazással járó tettük végső soron jogszerű és a közösséget szolgálja.

A rendészeti legitím erőszakmonopólium *szakmai megközelítése* arra figyelmeztet, hogy az erőszak önmagában nem értelmezhető, azt mindig egy veszélyhelyzettel kell összevetni, azt vizsgálva, hogy a veszély elhárítása megkövetelte-e a fizikai erőhatalom alkalmazását (szükségesség), az erőszakkal okozott károk arányban voltak azokkal a veszélyekkel, amelyeknek elhárítását szolgálták (arányosság) és volt-e a rendőrségnek az adott beavatkozásra törvényes felhatalmazása (törvényesség). Az erőszakot tehát a veszélyvállalás legitímálja. Egon Bittner egyik kritikusa, a neves kanadai rendőrségkutató, *Jean Paul Brodeur*, éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy Bittner egyszerűen nem vesz tudomást az erőszak veszélyelhárító jelentéséről, így azután számára alig létezik más, mind deviáns erőszak. Brodeur szellemesen jegyzi meg, hogy ez pontosan olyan képzelenség, mintha a tűzoltók társadalmi rendeltetését bizonyos mennyiségű víz szétlocsolásában látnánk, elfeledkezve arról, hogy melleleg ezzel sikerül a tüzet is eloltani.²²¹

Aronson szerint a veszélyvállalás a következő fázisokra bontható: először a helyzet veszélyességének felismerése, másodsor a beavatkozás felelősségének elvállalása, harmadszor annak felmérése, hogy milyen következményekkel kell számolni a beavatkozóknak, mi a segítségnyújtás ára, negyedszer mi a várható haszon, ötödször annak felmérése, hogy van-e lehetőségünk kilépni a szituációból segítségnyújtás nélkül.²²²

A rendőr számára a veszélyhelyzet felismerése szakmai feladat, ami azt jelenti, hogy bizonyos tanulás és tapasztalatszerzés után ez a felismerés lényegesen könnyebb és biztosabb, mint a kívülről laikusnak. A szakmai felelősség elvállalása jogi kötelesség, ami azt a látszatot keltheti, mintha nem is lenne mérlegelési lehetőség. Ez azonban nem teljesen van így. A jog arról is rendelkezik, hogy kinek van hatásköre a beavatkozásra és milyen szakmai kompetencia kell a fellépéshez. Ez utóbbi helyzet már valóban olyan mérlegelési helyzetet teremt, amelyben a rendőri kultúra adhat eligazítást. Pl. a hagyományos kontinentális rendészet a közbiztonság védelmét a közterületekre korlátozza, így a családi szférában jelentkező veszélyekre ez a szemlélet nem követel beavatkozást. Az olyan rendészet viszont, amelyiknél a köztér és a magánszféra nem különül el ilyen élesen, kötelességének fogja érezni a veszélyelhárítást akkor is, ha az a családi házon belül keletkezik.

Ne feledjük, hogy a rendészeti szempontból intézkedést igénylő veszély mindig jogellenes emberi magatartásból keletkezik, ezért itt az a kérdés, hogy miként ítélje meg a hatóság a magánterekben jelentkező jogellenes támadásokat, amelyek veszélyt már kiváltanak, de szabálysértési vagy büntetőjogi tilalomba még nem ütköznek. Teljesen más a tűzoltó vagy a katasztrófaelhárító magatartása, akinek aktivitása csak megnövekszik akkor, ha magánterekből kell menteni. Ez azzal függ össze, hogy az utóbbi esetekben a

221 BRODEUR, Jean-Paul: *Police et coercion*. Revue Française de Sociologie, 1994/XXXV-3

222 ARONSON, Elliot: *A társas lény* i.m., 68–70.

beavatkozás egyértelműen támogató, segítő, míg a családi konfliktus megoldását vállaló rendőr tudatában van annak, hogy miközben a sértettnek segít, a támadóval szemben kénytelen lesz hatósági korlátozást alkalmazni, utóbb pedig fellépésének jogszerűségét nagyban befolyásolja az, hogy a konfliktus szereplői miként oldják meg az egymás közötti feszültségeket.

Az elhárítás következményeinek mérlegelésénél a rendőr három szempontot vehet figyelembe. Először számol azzal, hogy fellépése folytán elmarad, illetve jelentősen mérséklődik a veszélyhelyzetből következő sérelem. Másodszor felméri, hogy fellépésével szakmai sikert érhet el, végül pedig bízik abban, hogy tevékenységével az egész testület jó értékelést kaphat. A szervezeti kultúra akkor produktív, ha abban tud segíteni, hogy ez a hármas követelmény ellentmondásmentesen valósuljon meg. Ha példának okáért a testületi értékrend az erő alkalmazását jobban elismeri, mint a konszenzuskeresést, akkor az alkalmazott eszköz keménysége nagyobb sikert fog hozni, mint a valóságos eredmény. A szervezeti kultúra tehát lehet kontraproduktív, értékrendje távolít, és nem közelít a társadalmi hasznossághoz.

Az erőszak alkalmazása akkor lesz produktív, ha az erő professzionális alkalmazásának elsajátítására a kiképzés és a gyakorlatok lehetőséget biztosítanak. A szakmai hozzáértés teszi, hogy az erőszak széttosztása nagyon is jól meghatározható céloknak alárendelt, amely az erőszakot mind a jogszerűség, mind pedig a célszerűség szempontjából értékelhetővé teszi. A jogszerű erőszak mindig csak eszköz egy társadalmilag helyes cél eléréséhez akkor, amikor a veszély elhárításának más módja már nincs. (Ezt hívja a szakirodalom instrumentális erőszaknak.)

A kiképzetlenség a hatósági erőszak jogsértő alkalmazásának egyik forrása. (Ezt hívja a szakirodalom derivatív erőszaknak, amikor a fizikai erőhatalom bevetése indokolt ugyan, de a szükséges mérték túllépése szakmai műhibának fogható fel, amiért első sorban a hiányos felkészítés okolható.) Egy olyan szervezet, amely az erőszak kultúráját hirdeti, könnyen magához csalogathat jellemükben korlátolt, pszichéjükben sérült embereket, akik agresszív ösztöneiknek keresnek kielégülést. A rendészeti jogsértések egy része deviáns erőszaknak minősíthető, kiküszöbölése a gondos felvételi válogatás és a következetes kiképzés által érhető el. Jól integrált szervezetekben (ahol a szervezeti célok és a belső értékek összhangban vannak), az ilyen devianciák hamar lelepleződnek, rosszul integrált szervezetekben (ahol a szervezet társadalmi rendeltetése és a belső értékrend között ellentmondás feszül) a deviáns magatartás még jutalomban is részesülhet, attól sem kell tartani, hogy az elkövetőt felelősségre vonják, mert a belső szolidaritás, „a hallgatás törvénye” megvédelmezi a törvényesség ellen vétőket. Ez pedig egy idő után az egész szervezetet deviánssá teszi. Egy amerikai rendőrségkutató híres hasonlata szerint, egyetlen rohadt alma még nem alkalmas arra, hogy egy egész kosár gyümölcsöt megfertőzzön, de ha maga a kosár terjeszti a bajt, akkor mindegyik alma rothadásra van ítélve, amelyik abba belekerül. (Sherman, L. W., 1974)

A szakmai elemzés arra figyelmeztet, hogy a rendészeti erőszak akkor maradhat meg a legalitás keretei között, ha a fizikai erőhatalom alkalmazására a rendőrt szakmai tréningek és helyzetgyakorlatok által jól felkészítették és a legitim erőszak erkölcsi értékeit is megértették vele. Ez a felfogás elfogadja azt az adottságot, hogy a veszélyhelyzetek

fizikai erőszakkal történő elhárítása nem foglalható részletező jogi eljárásokba, ezért a jogi felhatalmazás mellett erkölcsi értékelés is szükséges a helyes döntéshez. (Erre példa a szakmai felkészültségnek korábban már említett kategorizálása, amely a szakma technikai normáinak ismerete és az erkölcsi értékek elfogadása alapján történt.)

Az a szervezeti kultúra van összhangban a hivatás követelményeivel és a testület társadalmi rendeltetésével, amelyik a professzionalizmust támogatja.

Ideje összefoglalni azokat az előfeltevéseket és értékeket, amelyek a legitim erőszak-monopólium alkalmazására alkalmassá tehetik a szervezeti kultúrát. Először arra kell felhívni a figyelmet, hogy noha az erőszak alkalmazását a rendészet alapkövetelményének tartjuk, a professzionális rendőrködés ezt külön rendészeti szakmai ágazatba sorolja, amelynek megvan a maga önálló szervezeti kultúrája is.

Az előfeltevés az, hogy a társadalomban mindig vannak olyan szándékok, amelyek nem követik a jogot. A jogsértéseikkel pedig veszélyhelyzeteket teremtenek, amelyeket csak fizikai erőhatalommal lehet elhárítani. Veszélyvállalás, bátorság, kockázatviselés, győzni tudás, a konfliktus erőszakkal történő felszámolása, ezeket nevezhetjük kis túlzással „kommandós erényeknek” is. Az ilyen feladatokra rendelt szervezetek leginkább *a család*nak nevezett formációhoz hasonlíthatóak, ahol nagy a hatalmi távolság, de a tagok csak kis mértékben követnek biztonságkerülő magatartást. A nagy hatalmi távolságot a sok tréning, a helyzetek begyakorlása és a specialisták magabiztossága kompenzálja. A kis biztonságkerülést az egyéni bátorság, a váratlan helyzetekhez való alkalmazkodás, a bajtársiasság és az önfeláldozó szolidaritás biztosítja. *Zárt szervezetek*, amelyeknek a civil társadalommal való érintkezése főleg abban merül ki, hogy a különleges szaktudásukat a civilek magas erkölcsi értékeléssel honorálják, a hősnek kijáró tisztelet sem kivételes jelenség. A rendőri szakmának megszűnőben van az a régtől fogva elutasító értékelése, amely a rendőri fellépésekben a nemes küzdelem helyett a hatalommal való visszaélést látta. A bűnözés legsúlyosabb formái elleni sikeres bűnüldözést ezt a hivatást is a hősiesség magasságaiba emelte, ami a szervezet nemes értékeinek kialakulását és ezek ápolását teszi lehetővé.

2.3 A legitim erőszak

Az erőszak legitimitását a közigazgatási jogból meríti, az alkalmazás korlátjait a jog határozza meg, de a részletes eljárási szabályok nem jogi normák, hanem szakmai technológiák. Ennek megfelelően a rendészeti szerv és annak az utasítás adására, illetve a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező tagja, e kompetencia keretei között, a végrehajtásért jogi és szakmai felelősséggel egyaránt tartozik.

A jogállami rendészet kialakította azokat a kritériumokat, amelyek alapján az alkalmazott erőszak jogszerűsége és szakszerűsége értékelhető. Ennek megfelelően a legitim fizikai erőszak:

- * *eszközjellegű*, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetésére, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszüntetése, illetve a későbbi felelősségre vonás biztosítása,

- * *szükséges* erőszak, mert csak akkor vethető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg,
- * *minimális* erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vétlen személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg,
- * *arányos* erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja,
- * *reaktív* erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig marad legitim, ameddig a jogellenes állapot fennáll,
- * *professzionális* erőszak, minthogy alkalmazásának technológiáját a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése határozza meg.

Azonban éppen a professzionális jelleggel összefüggésben ehelyütt is felmerül, miként érvényesíthető a jogszerűség a legitim fizikai erőszak alkalmazása során? Erre határos jogi technikák kínálóznak:

- * a felhatalmazás mindig törvényből származik,
- * az alkalmazás korlátjait és tilalmait a jog állapítja meg,
- * az alkalmazásért a rendvédelmi szerv és annak eljáró tagja felelősséggel tartozik.

A hatékony rendvédelem kívánalma az előbbiekkal kapcsolatban aggályokat is szülhet. Vajon a jog nem telepszik-e túlságosan a rendészeti fellépésre, ezáltal elbizonytalanítva a törvényes erő alkalmazóit és lerontva a védelmet szolgáló legitim erőszak hatásfokát?

A megoldást keresve a rendvédelem jogának paradoxonára bukkanunk, nevezetesen azt látjuk, hogy minél veszélyesebb a jogellenes támadás, minél nagyobb erő kell annak legyűréséhez és minél távolabb állunk a jogsértő állapot felszámolásától, annál nagyobb erőket alkalmazhat a rendészeti védelem és annál nagyobb a fellépés cselekvési szabadsága. A le nem győzött bűnös támadással szemben, annak felszámolására bevett rendészeti intézkedést célszerű rendészeti válaszerőszaknak nevezni, hogy az intézkedéseknek ezt a felettébb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz. Ugyanakkor a felhatalmazás kereteit szigorú szabályok jelölik ki:

„A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

A rendőrségnél alkalmazható kényszerítő eszköz rendszeresítésének szabályait rendelet útján a Kormány állapítja meg.

A miniszter rendeletben állapítja meg a Rendőrségnél rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusát, fajtáját. A Rendőrségnél csak olyan kényszerítő eszköz rendszeresíthető, amelynek szabályszerű használata a törvényes intézkedés céljának elérésére alkalmas, megfelel a vonatkozó élet-, egészség- és balesetvédelmi előírásoknak.

A rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni.” (Rtv./ 16. § 1-4 bekezdések)

2.4 A bűnügyi rendészet

A jogállam intézményeinek kiépülése a legnagyobb átalakulást a bűnüldözési feladatok önállósodásában hozta. A nyomozás ettől kezdve a jog uralma alá került és erőteljessé tette a rendőrségen belüli munkamegosztást. (Ekkor vált alkotmányos követelménnyé, hogy a bűnüldözés maga is szabályozott rendben történjék, amelynek legitim feladata csak a büntető igazságszolgáltatás előkészítése lehet.)

A bűnüldözés célja a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, az állam büntető igényének biztosítása. A bűnüldözés rendje a büntetőeljárás jog szabályozási tárgya. A felderítés és a nyomozás során alkalmazott legitim fizikai kényszer a büntetőeljárásban szabályozott kényszerintézkedésekre korlátozódik. Ezek nem az elkövetett bűncselekményre adott válaszerőszakok, nem is előre hozott büntetések, hanem a büntető igazságszolgáltatás előkészítését szolgálják. Az eljárási kényszerintézkedéseknek ezért csak eljárási indokai lehetnek.

A rendészeti eljárások azon szakasza, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a hatósági funkciók eddig tárgyalt megjelenési formáitól. Ebben az esetben a cél már nem a megsértett közrend helyreállítása, hanem az állam büntető igényének az érvényesítése. Ezen eljárások tárgya a szabálysértés, illetve a bűncselekmény, formája a szabálysértési vagy a büntetőeljárás, eszköze a bizonyítás.

Érdemes a jelenlétben és a legitim fizikai erőszak alkalmazásában kifejeződő funkciókat összevetni a büntetési igényt magalapozó bizonyítással. A közbiztonságot védelmező rendészeti beavatkozás jellemzői:

- * a jogsértő magatartás rendészeti eszközökkel történő megszakítása restauráló jelentőségű, általa helyreáll a közrend,
- * a rendőri jelenlét és a legitim erő alkalmazása, illetve annak aktuális lehetősége közvetlenül preventív hatású, képes nem csupán megszakítani, de meg is előzni a jogellenes állapot létrejöttét,
- * az időszzerű rendészeti jelenlét és erőszak kárelhárító és kárenyhítő lehetőségei igen szélesek, a potenciális áldozatot megvédeni képes, a megtámadott sértett számára nyújtott segítség a vértlen embert óvhatja meg a súlyosabb következményektől,

- ✿ a rendészeti célú erőszak abszolút érvényességű, a rend helyreállításáig tart és e cél elérése előtt nem fejezhető be, mindez viszont nem egyszer az alkalmazott erő eszkalációjával jár,
- ✿ a rendészeti jelenlét és az erő alkalmazása a parancs hatálya alatt áll, a szolgálati utasítás lehet normatív, amikor a rendőr egyedül cselekszik, és lehet egyedi szolgálati aktus, amikor a rendőr kötelékben hajt végre feladatot,
- ✿ a rendészeti erő alkalmazása önmagában zárt rendszert alkot, a művelet irányítása és a végrehajtás a hierarchia által meghatározott, a szolgálati renden kívüli utasítást nem visel el,
- ✿ a rendészeti beavatkozás objektív, annak tárgya leküzdendő veszély, ezért annak sincs jelentősége, hogy a veszélyt kiváltó magatartás jogilag miként minősül, és annak sem, hogy az elkövetőnek felróható-e. (Az élet- és vagyonbiztonságot támadó elmebeteg is meg kell fékezni.)

A büntetési igényt szolgáló bizonyításról viszont, az előbbiekkal szemben azt állapíthatjuk meg, hogy:

- ✿ nem restaurálja a jogellenes állapotot, hanem valamely múltbeli tényállást rekonstruál, illetve jelenbeli eseményt regisztrál, általa a közrend nem áll helyre,
- ✿ a bizonyítás preventív hatása csupán közvetett és nem is a konkrét helyzetre, hanem a jogellenesség jövőben remélt elkerülhetőségére vonatkozik,
- ✿ kárelhárító vagy enyhítő szerepe nincs (sőt gyakran egyenesen akadályozza a gyors reparációt), a sértett megóvására alkalmatlan, ellenkezőleg, esetleg számára további terheket jelent,
- ✿ a legitim erőszak a büntetőeljárás kényszerintézkedésekre korlátozódik, a kényszerítő eszközök az eljárás kontrollja alatt és felügyelet mellett alkalmazhatóak, sokszor nem is saját elhatározásból, hanem más büntetőeljárás hatóság vagy a bíróság döntése alapján kerülhet sor a bevezetésükre, az erőszak az eljárásban nem eszkalálódhat, vagy ha igen, az csak törvénysértés útján valósulhat meg,
- ✿ a büntetési igényt szolgáló bizonyítás nem törhet feltétlen eredményre, ellenkezőleg, a jog beletörődik abba is, hogy a törvényesen lefolytatott eljárás esetenként sikertelen marad,
- ✿ a bizonyítást a jog és a kriminalisztikai ajánlások együttesen alakítják, a jog előírásait megkerülő vagy a természettudományos törvényeket semmibe vevő parancsokat nem tűri el,
- ✿ a bizonyítás eljárási rendje az alkotmányos büntetőeljárás hatálya alatt áll, ezért egyenesen igényli a külső kontrollokat, az egész eljárás a jog szigorú szabályainak betartásával valósulhat meg,
- ✿ a bizonyítás individualizál, tárgya a jogi felelősség megállapítása, ezért a felróhatóság hiánya az eljárás akadálya, illetőleg megszüntetési ok.

Megjegyezzük azonban, hogy bűnüldözési feladatokat lát el nem rendőrségi nyomozó hatóság is, amelynek rendészeti feladatai egyáltalán nincsenek (ügyészség). Más

nyomozó hatóságok olyan rendvédelmi szervezeteken belül kapnak helyet, amelyeknek nem általános, hanem csak speciális rendészeti feladataik vannak (Nemzeti Adó- és Vámhivatal). Vannak továbbá olyan rendészeti szerveknek nem minősülő bűnüldöző hatóságok, amelyeknek feladata a bűncselekmények titkos információgyűjtéssel történő felderítése, de nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkeznek (katonai és civil nemzetbiztonsági szolgálatok, továbbá a Nemzeti Védelmi Szolgálat).

2.5 Az információszerzés

Míg a veszélyelhárítás rendészeti jellege alig vitatható, a felderítésnek és a nyomozásnak a rendszertani helye nagyon is problematikus. Egyes nézetek szerint a nyomozás is integráns része a rendészeti igazgatásnak, a munkamegosztás rendjén azonban szervezetenként is elkülönül egymástól a rendet óvó és az azonnali beavatkozásra felelős közbiztonsági rendőrség (la police bas), valamint a „jogrend helyreállításában segédkező biztonsági rendőrség” (la haute police). További elválasztó ismérv, hogy „...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést.” Hallatlanul fontos megállapítás, azt is mondhatjuk, hogy a jogállam egyik axiómája. Ha ez az elv nem érvényesül, végzetesen összekeveredik a két hatalmi ág, a végrehajtó hatalom és a bíraskodás társadalmi rendeltetése. A rendőr büntetni akar, mert az igazság birtokosának érzi magát (szakmai szerepéből adódóan időnként csakugyan az), úgy gondolja, hogy nincs szükség a független bíróságra. A bíró viszont – amennyiben az igazságszolgáltatásnak olyan társadalomvédelmi funkciót tulajdonít, amelyre az valójában nem alkalmas – a társadalom védelmezőjeként a rendőr szerepébe helyezi magát, úgy véelve, hogy a közösség érdeke esetenként még az igazság megállapítását is mellőzhetővé teszi. „A jog uralma, amelyet végső soron a bíróság tart fenn, adja az egyénnek, valamint az államhatalomnak azt az érzést, amelyet biztonságnak nevezünk.”²²³ Jól értsük azonban, ebben az esetben nem a manapság divatos szubjektív biztonságról van szó, hanem arról a biztonságról, amelyben az állam nyugodt lehet afelől, hogy az általa megalkotott büntető tilalmaknak csakugyan érvényt fognak szerezni, az egyén viszont okkal számíthat arra, hogy a bíróságok függetlensége az államhatalom önkényétől is képes lesz megvédelmezni őt.

Mások a közbiztonság feletti örökös és a bűnüldözés dichotómiáját akként vélik feloldani, hogy hangoztatják, miszerint a nyomozás egy szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás egyik eleme, a büntető per előkészítő szakasza. Végül néhány szerző különbséget tesz a nyomozás elrendelése előtt folytatott felderítés és a büntetőeljárás szabályok szerint lefolytatott nyomozás között, az előbbit a rendészethez, az utóbbit pedig az igazságszolgáltatáshoz sorolva.²²⁴

223 Concha Győző: *Politika, Közigazgatástan*, Budapest, 1905, 314.

224 Finszter Géza: *The Political Changeover and the Police*. i.m., 101.

A veszélyelhárító rendészeti intézkedés és a bűnüldözés időnként elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ennek az adottságnak tipikus megjelenése a tettenérés. (Ami a kriminalisztikában szélesebb értelemben használatos fogalom, mert magában foglalhatja a menekülő elkövető üldözését és elfogását, valamint azoknak a taktikai akcióknak az összességét, amit forró nyomon üldözésnek szokás nevezni. Az ilyen operációk rendszerint közbiztonsági és bünyügyi rendőrök együttműködésében bonyolódnak.) Vannak bűncselekmények, ahol a közbiztonsági és a nyomozóhatósági intézkedések ilyen összekapcsolódása fogalmilag elképzelhetetlen – lásd az ún. sértett nélküli, nem helyszínes deliktumokat – máskor viszont az elkövetés és a tudomásszerzés között elmúlt hosszabb idő zárja ki a veszélyelhárító és a nyomozási funkció egybeesését.

A közbiztonsági és a bünyügyi rendészet egysége, vagy a két funkció éles elválasztása ősi vita, amelyre igazán egyértelmű választ eddig nem sikerült adni. Feltehetően azért, mert ilyen válasz nem is létezik.

Ami a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok egységét vagy szervezeti elkülönülését illeti, az alkotmányos jogállami berendezkedések mindkét megoldásra bőséges példával szolgálnak. A kétféle tevékenység a legteljesebb mértékben az angol rendőrségi modellben fonódott össze. Ez magyarázható az angolszász jogfelfogással, amelyik a rendőrséget mintegy a bűncselekménnyel megtámadott civil társadalom képviselőjének tekintette (a fegyveres polgár fikciója), a bíróságot pedig olyan kizárólagos büntető hatalomnak tételezte, ahol a tiszta vádely érvényesítésének megfelelően az egész bizonyítási eljárás, a tényállás elsődleges és eredeti megállapítása a tárgyaláson történik, nem pedig egy alig kontrollált előzetes eljárásban, amelynek az anyagát a tárgyalás egyszerűen csak felmondja. További szempont lehet az is, hogy az angol büntetőeljárás sokáig nem ismerte a kontinentális rendszerekben kulcsszerepet vállaló ügyészség intézményét. Az európai eljárási rendszerek összehasonlító vizsgálata azonban arra mutatott rá, hogy az angolszász modell jelentős pontokon közelít a kontinentális megoldásokhoz. Tiszta vádely sehol nem érvényesül. Az előzetes eljárás szakszerűsége vagy annak hiánya, netán a nyomozásban elkövetett törvénysértések súlyos bírósági tévedésekhez vezethetnek, amelyet a vádely mégoly széles biztosítása sem képes reparálni. Nem tartható a rendőrség fegyveres polgár fikciója sem, ezért a nyomozási eljárását részletes törvényi szabályozással kell megregulálni és egyúttal hatósági eljárássá formálni. Az állami büntetőjogi igény érvényesítése vádhatóság létesítését követeli. A politikai élet tisztaságát is veszélyeztető legsúlyosabb gazdasági bűncselekmények nyomozását olyan független hatóságra célszerű bízni, ami sem a központi kormányzat, sem a helyhatósági igazgatás által nem befolyásolható.

A *felderítés* és a nyomozás a bűnüldöző szolgálatok alapfunkciója, amit leírhatunk egy kettős célra irányított információszerző tevékenységnek is. Az egyik cél rendészeti annyiban, amennyiben a még le nem leplezett előkészületi cselekmények feltárását és a bűnös magatartás megszakítását foglalja magában. A rendészeti jelleg abban is megjelenik, hogy a felderítés a hatósági jelenlétnek egy titkos vagy leplezett formájában teszi lehetővé a bűncselekménygyanús folyamatokról való tájékozódást. A rendészettel fenntartott közeli rokonságot igazolandó, emlékeztetünk arra, hogy a felderítés sza-

bályai nagyobb részben a rendészeti jogban találhatóak. (Az Rtv. szabályozza a titkos információgyűjtés rendjét.)

A túlnyomóan titokban megszerzett információk alapozzák meg a veszélyelhárító beavatkozást, ami gyakran csak a legitim fizikai erőszak igénybevételével lehet sikeres. A felderítő rendészet a közbiztonsági és a karhatalmi (csapatéros) fellépésektől mégis abban különbözik, hogy a beavatkozást mindig megelőzi a veszélyesnek ítélt magatartások büntetőjogi értékelése, az információszerzés eljárási szabályai a rendészeti jogban és/vagy a büntetőeljárás jogban szigorúan meghatározottak, és a felderítés törvényben előírt esetekben ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött.

Az utóbbi jellemzők már átvezetnek a bűnüldözés másik céljához, az állam büntető igényének érvényesítéséhez szükséges *nyomozás* teljesítéséhez, a büntető igazságszolgáltatás előkészítéséhez. Ennek az alapképlete az, hogy a bűncselekmény elkövetése a gyanúban megfogalmazott feltételezés szerint a múltban már bekövetkezett, a közbiztonság megsérült, de a megsértett jogrend az igazságszolgáltatás által még helyreállítható. A nyomozásban megtettesülő bűnüldöző funkció lényegesen távolabb esik a rendészeti jelenléttől és a legitim erőszak-monopólium bevetésétől, minthogy fő hivatása a múltban lezajlott kriminális események rekonstruálása a bizonyítás által. Ez a szakasz a felderítéshez képest még részletesebben szabályozott a büntetőeljárás jogban, az egész tevékenység felett érvényesül az ügyész rendelkezési joga, célja pedig a hitel érdemlő, ügyre tartozó, a tárgyaláson felhasználható és a büntető felelősség megállapításához elégséges bizonyíték összegyűjtése. A nyomozásnak nincs önálló célja, egyetlen alkotmányos rendeltetése csak az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. A nyomozás során feltárt információkkal a nyomozó hatóság nem rendelkezhet szabadon, nincs tehát információs monopóliuma. Hasonlóan nincs rendészeti erőszak-monopóliuma sem, a kényszerintézkedések jogi alapját és rendeltetésüket nem a rendészeti, hanem a büntetőeljárás jog teremti meg. A személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések az igazságszolgáltatás szigorú kontrollja alatt állnak, mind az okok megállapítása, mind a végrehajtás módja és célja tekintetében. (Az előzetes letartóztatásnak pl. nem lehet célja a bűncselekmény megtorlása, nem lehet büntetésként alkalmazni, de nem lehet célja a beismerő vallomás megszerzése, a gyanúsított lelki vagy testi gyötrése sem.)

A felderítés és a nyomozási tevékenység tehát több ponton eltérő előfeltételekre építkezik, és ezért eltérő értékrendet alakít ki a maga számára.

A felderítés hipotézise az, hogy a bűncselekmény-gyanús tevékenység folyamatban van, az általa keltett veszélyekkel, mint aktuális fenyegetéssel kell számolni, a sikeres beavatkozáshoz a rejtőzködés és a bűncselekménnyel érintett környezet megtévesztése szükséges. Ez nem kooperáló, hanem konfrontáló magatartást igényel, amit csak zárt, erősen hierarchikus és centralizált szervezetek képesek teljesíteni.

A nyomozás abból a feltételezésből táplálkozik, hogy a bűncselekmény-gyanús magatartás a múltban lezajlott, a veszély aktuális elhárítása már elkésett, de lehetőség van a tényállás rekonstruálására, az elkövetők személyazonosságának megállapítására és kézre kerítésükre is. A nyomozás a valóság megismerésének természettudományos módszerein túl, a jogkövető társadalommal kooperálva, éppen hogy feltárja szándékait, és ehhez

kéri az egyének és a közösségek támogatását. Ugyanakkor a nyomozás titkosságot is követel, minthogy gyakran ez lesz az eredményesség legfontosabb feltétele.

A nyomozás fő eszköze az információszerzés. Az adatgyűjtés nem korlátlan, mert szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a nyomozás keretében mikor, milyen eszközökkel és kikkel kapcsolatban történhet adatgyűjtés. A bűnügy szemlélete nem a jelenben zajló és a jövőben prognosztizálható bűncselekmények megszakítására és megelőzésére irányul, hanem a múltban történt jogellenes cselekmények feltárására, a történeti tényállás rekonstruálására, a bizonyítékok összegyűjtésére. Mindennek egyetlen legitim célja lehet, az igazságszolgáltatás előkészítése. A nyomozás nem tekinthető harcnak, mert célja nem az elkövető legyőzése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényre juttatása. A harc csak győzelem esetében lehet sikeres, az igazságszolgáltatás viszont az igazság megállapítására alapul, ezért gyakran a sikert az jelenti, hogy nem születik meg a marasztaló ítélet. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt és nem követelhető tőle a feltétlen eredményesség. A nyomozás önmagában a bűnügy megoldására nem alkalmas, tevékenysége csupán az igazságszolgáltatás kontrollja alatt lehet legitim.

A rendészeti és a bűnügyi feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése.²²⁵

A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése, és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni, és nyomon követni.

A bűnüldözési feladatok ellenben analízisre épülnek, minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál nagyobb a siker esélye. A rendészet a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elháríthatja azt, a kései felismerés a legitim fizikai erőszak alkalmazását teheti szükségessé. A döntés mindkét esetben rendkívül széles mérlegelési szabadsággal és önállóan hozható meg. A rendészeti intézkedés hierarchián kívüli irányítást nem tűr el. Viszont a döntésért vállalt felelősség sem hárítható át. A felderítés csak a bűncselekmény kifejlődésének meghatározott stádiumában léphet közbe, ennek határait és módját a jog szigorú szabályai határozzák meg. A beavatkozás tehát nem lehet spontán, és nem lehet autonóm, továbbá egyenesen igényli a külső irányítást. Ez fejeződik ki az ügyész rendelkezési jogában, de esetenként a bíróság engedélyezési jogköreiben is. A rendészeti felhatalmazás gyakran elegendő a veszélyelhárítás sikeres befejezéséhez, sőt az erőszak-monopólium azt is jelenti, hogy abban hatósági felhatalmazással a rendészetén kívül más szervezet vagy személy csak járulékosan, a rendőrség segítőjeként vehet részt.

Ezzel szemben a bűnüldözés ilyen önállósággal nem rendelkezhet, egyetlen feladata az igazságszolgáltatás előkészítése. Vannak ugyan elterelésre alkalmas jogintézmények, de ezek is a jog által szigorúan körülírtak, nem tartoznak a rendőrség mérlegelési körébe és minden esetben igazságszolgáltatási szerv engedélyéhez kötöttek. A végrehajtó

225 GALLY, Thomas: *La sécurité intérieure. Un concept en mutation*, Revue internationale de criminologie, 1998/2., 154.

hatalom az állam büntetési igényéről nem mondhat le és ilyen felhatalmazást egyetlen általa irányított államigazgatási szervezetének sem adhat. Másfelől viszont igaz, hogy a kormányzat mindenkori kriminálpolitikai elgondolásaival jelentős befolyást képes gyakorolni a büntető jogalkotásra, valamint a bűnüldözés szervezeti, személyi és pénzügyi feltételeire.

Megjegyezzük, hogy a büntetőeljárás hazai reformtörekvései az 1973. évi I. törvényben követett hagyományos szereposztást kívánták átalakítani akként, hogy a rendészeti bűnüldözés felderítő feladatait erősítsék, a tárgyaláson viszont kapjon nagyobb lehetőséget a tényállás megállapítása, a perrendszerű bizonyítás által. Perrendszerű az a bizonyítás, amely a büntetőeljárás bizonyítás szabályainak betartásával a védelem kontrolljának teljes terjedelemben való érvényesülése mellett, valamennyi rendelkezésre álló bizonyíték számbavételével történik, és az ennek nyomán kialakított döntés az igazságszolgáltatás eljáró képviselőjének (az ügyésznek, illetve a bírónak) a belső meggyőződésére alapított.

A reform előkészítői nem számoltak a bűnüldöző és igazságszolgáltatási apparátusok szervezeti kultúrájával, amelyek még a jogalkotás döntéseit is képesek voltak befolyásolni és az eredeti reformelképzeléseket a saját előfeltevéseikhez és értékrendjükhez igazítani.

A bűnüldözésnek az új büntetőeljárás kódexben történt szabályozásával kapcsolatban felvethető, hogy vajon helyes-e továbbra is fenntartani a felderítés-nyomozás-vizsgálat hármasságát, nincs-e arról szó, hogy mindezek egyetlen egységbe, a büntető igazságszolgáltatás előkészítésének eljárásába integrálhatóak. Láttuk, hogy a felderítés önálló rendészeti veszélyelhárító funkciókat is teljesít, ezért ezek tekintetében viszonylagos különállása a jövőben is megtartandó. A felderítésnek a nyomozással összhangban álló céljai (az elkövető személyazonosságának megállapítása, a körözött személyek kézre kerítése, tárgyi bizonyítási eszközök felderítése) viszont csak a büntetőeljárás keretei között végrehajtott titkos adatgyűjtéssel tehetők törvényessé. A nyomozás és a vizsgálat különválasztása további megfontolásokat igényel. Ehelyütt csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a bűnüldözés modernizációja akkor lehet sikeres, ha az a közel ötven év alatt kialakult megosztott szervezeti kultúra egységesítését eredményezi. A nyomozás és a vizsgálat egységét megteremtheti az, hogy mindkettő egységesen és kizárólag a büntetőeljárás jog által szabályozott, az ügyész felügyelete alá rendelt, a védelem jogának biztosításával működik, a bizonyítás módszertanának kidolgozása pedig a kriminalisztikai ajánlások kompetenciájába tartozik. A bűnüldözés új, egységes szervezeti kultúrájának értékrendjét az igazságszolgáltatás követelményeinek teljesítése vezeti, ezek pedig az igazság megállapítása és a büntető jogszabályok érvényre juttatása a büntető perben. A bűnüldözésben meg kell valósulnia a törvényesség és az eredményesség egységének.

Ilyen konszenzus megteremtésére lehet példa a német szövetségi rendőrségnél kialakított értékrend, amely közel kétezer kriminalista véleményének kikérésére alapozva megfogalmazta a bűnözés-kontroll alábbi eszményképeit (előfeltevéseit):

- ✿ „A bűnözés-ellenőrzés a jogi béke humánus és emberhez méltó, beavatkozó eszközökkel történő fenntartásának a része.
- ✿ A rendőri intézkedéseket ezért a rendőrségen túlnyúlóan a kooperációra és a részvételre, illetőleg a szövetségi, tartományi és kommunális társadalmi csoportosulásokra kell alapozni.
- ✿ A rendőrségnek a bűnözés-ellenőrzés keretében – a legalitáselv kötelme ellenére is – prioritásokat kell kijelölnie a gyakorlati összhang figyelembevételével.
- ✿ A bűnözés-ellenőrzés céljából lépésenként kell kialakítani a politika és a társadalom által képviselt – a prevenció és a represszió fő tartóoszlopaival alátámasztott – kriminálstratégiát a hétköznapi bűnözéstől egészen a szervezett bűnözésig terjedően.”²²⁶

Az egységes bűnügyi szervezeti kultúra létrehozása azonban nem azt jelenti, hogy a felderítői és a nyomozói szakmai követelmények ne tartsák meg értékbeli és szemléleti különállásukat. Ez azonban csak a jogállami közös értékek elfogadása alapján elfogadható. *Az emberi jogok tisztelete, a jog uralma és az igazság megállapítása, mint az eredményes igazságszolgáltatás egyetlen útja*, ezek együtt lehetnek a bűnüldözés alkotmányos fundamentumai.

226 DREHER, Günther – FELTES, Thomas: *Szüksége van-e a kriminalisztikának belső vezetésre?* A kriminalisztika aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból. (szerk. Katona Géza) BM Kiadó, Budapest, 2001, 125.

Tekintsük át a rendészeti szolgálati területek szervezeti kultúrájának főbb jellemzőit:			
Rendészeti ágazat	Közbiztonsági szolgálat	Karhatalmi szolgálat	Bűnügyi szolgálat
Funkció	Őrködés, jelenlét	Beavatkozó veszélyelhárítás	Információszerzés (értékelés)
Specializáció foka	Alacsony (alárendelt, kiszolgáló) Magas (közbiztonsági menedzsmen)	Alacsony (végrehajtó engedelmeskedő), Magas (az erőszak technikai és erkölcsi megalapozása)	Magas (kriminalisztikai jártasság, jogi felkészültség)
Szervezet	Decentralizált, nyitott	Centralizált, zárt	Centralizált, zárt, vegyes
Szervezeti karakter	Piac	Piramis	Jól olajozott gépezet
Előfeltevés	A társadalom segítségre szorul és együttműködésre kész	A társadalmat veszély fenyegeti	A társadalom fenyeget (mindenki gyanús)
Módszer	Kooperáció	Veszélyelhárítás legitim erőszakkal	A társadalom megfigyelés alatt tartandó
Értékek	A konfliktus korai felismerése, erőszakkerülés, együttműködési készség	Veszélyvállalás, bátorság, kockázatviselés, győzni akarás	Rejtőzködés, hamis látszat keltése, intuíció, feszültségtűrés, elemző-értékelő készség

9. táblázat

Összefoglalás a X. fejezethez

A szakirodalom meghatározása szerint „a szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, hiedelmek, értékek, meggyőződések rendszere.”

A szervezet által táplált előítéletek komolyan rontják az eredményességet. A fejlett szervezeti kultúra képes megbirkózni ezekkel a nehézségekkel, az elmaradott viszont konzerválja a hamis képleteket. (Ennek szomorú példái a némely szervezetet átszövő faji, vallási vagy más előítéletek.)

Az előítélet: „... ellenséges vagy negatív attitűd valamely csoporttal szemben – olyan attitűd, amely téves vagy nem teljes információkból származó általánosításokon alapul.” Aronson az előítéletek több okára is rámutat. Gyakran előfordul, hogy igazságtalan, durva, erkölcsileg megvetendő cselekedetekhez öngazolást találunk az előítéletben, mondván, hogy bizonyos csoportokhoz tartozókkal szemben nem lehet másként eljárni. Őket tehát olyan tulajdonságokkal ruházzuk fel, amelyek azután a jogot és az emberiséget sértő lépéseinket igazolják. Az előítéletek leginkább azokat a testületeket fenyegeti, amelyeknek hivatali kötelessége a hatósági kényszer alkalmazása.

A kontinentális rendőrségek katonai eredete a mai napig felismerhető a testületi értékrendben. A veszélyvállalás, a fegyelem, a bajtársi szellem, a parancs iránti feltétlen engedelmesség ezeknek a szervezeteknek is sajátja. Azonban az, hogy a különválás viszonylag korán, még a feudális abszolutizmus időszakára tehető, olyan hagyományokat is jelent, amelyek a később született új értékrendekkel ellentmondásba kerültek.

Az egyik hagyomány a fegyveres szolgálatot nem tekintette szakmának, ezért a hozzáértés a beosztottakat nem tette kevésbé kiszolgáltatottá a hierarchiával szemben. A rendőrségnek nem volt szakmai becsülete. Ráadásul elvesztette azt a heroizmust is, amivel a hadsereg minden korban rendelkezett. A bűnözőkkel szembeni küzdelem nem hordozta magán az egyenlő felek nemes vetélkedését, sőt nem ritkán a hatalom kiszolgáltatottjainak járt a nagyobb erkölcsi elismerés. Ilyen körülmények között érthető, hogy a rendészetnek miért kellett olyan hosszú és nehéz utat bejárnia ahhoz, hogy szakmai rangot és erkölcsi megbecsülést vívjon ki magának.

A másik hagyomány a rendészeti igazgatás szabályozatlansága, a jogi formák hiánya, az általános felhatalmazás érvényesülése, ami úgy szól, hogy a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közrend védelméhez szükséges. Ebből következik a harmadik sajátosság, a rendészet teljes kiszolgáltatottsága az azt fenntartó hatalomnak, államrendőrség esetében a kormánynak, municipiális rendészet esetén pedig az önkormányzati hatalomnak. Ugyanis az a két mechanizmus, amely ezt a kiszolgáltatottságot oldani képes, a jogi szabályozás és a szakmai elismertség, a rendészeti kultúrából hiányzott. A rendőrségek modern kori története nem más, mint a tevékenység jogrendbe foglalása, a rendőrségnek a jog hadseregévé válása és a szakmai rang megszerzése.

Az örökös felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás azonosítható a közbiztonsági szolgálatok teljesítményével. Az örökös jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése éppen az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelmi állapotba. Az örökös nem monopóliuma a rendészetnek, ez a feladat a legkönnyebben társadalmasítható és a magántulajdon világában piaci szolgáltatásként is megtalálhatja a helyét. Ezekből az adottságaiból két, egymásnak is ellentmondó következtetés is levonható.

A rendőri erőszak társadalomkritikai elemzéséből furcsa paradoxon következik. A rendőrségi önkény kárhóztatói könnyen juthatnak arra az álláspontra, hogy minden rendőri kényszer jogellenes és önkényes, a rendőrök pedig arra, hogy minden fizikai bántalmazással járó tettük végső soron jogszerű és a közösséget szolgálja.

A rendészeti legitím erőszak-monopólium szakmai megközelítése arra figyelmeztet, hogy az erőszak önmagában nem értelmezhető, azt mindig egy veszélyhelyzettel kell összevetni, azt vizsgálva, hogy a veszély elhárítása megkövetelte-e a fizikai erőhatalom alkalmazását (szükségesség), az erőszakkal okozott károk arányban voltak azokkal a veszélyekkel, amelyeknek elhárítását szolgálták (arányosság) és volt-e a rendőrségnek az adott beavatkozásra törvényes felhatalmazása (törvényesség). Az erőszakot tehát a veszélyvállalás legitimálja.

A bűnüldözés modernizációja akkor lehet sikeres, ha az a közel ötven év alatt kialakult megosztott szervezeti kultúra egységesítését eredményezi. A nyomozás és a vizsgálat egységét megeremtheti az, hogy mindkettő egységesen és kizárólag a büntetőeljárás jog által szabályozott, az ügyész felügyelete alá rendelt, a védelem jogának biztosításával működik, a bizonyítás módszertanának kidolgozása pedig a kriminalisztikai ajánlások kompetenciájába tartozik. A bűnüldözés új, egységes szervezeti kultúrájának értékrendjét az igazságszolgáltatás követelményeinek teljesítése vezeti, ezek pedig az igazság megállapítása és a büntető jogszabályok érvényre juttatása a büntető perben. A bűnüldözésben meg kell valósulnia a törvényesség és az eredményesség egységének.

Kérdések a X. fejezethez

1. Mi szervezeti kultúra fogalma?
2. Melyek a rendészeti testületek szervezeti kultúráját alakító főbb tényezők?
3. Hogyan határozza meg a közbiztonsági szolgálat legfontosabb szervezeti értékeit?
4. Miként legitimálja a veszélyvállalás a fizikai erőszak monopóliumát?
5. Mi a különbség a közrendvédelmi, a csapaterős (karhatalmi) és a bűnüldözési szolgálatok funkciói között?

XI. FEJEZET

A rendészeti stratégia

1. Víziók a rendőrségről

A magyar köznyelvben a vízió elmosódott homályos sejtést jelent. Aki „vizionál”, leginkább rémképeket lát. A szervezéstudományban a vízió a stratégiai tervezés első lépése, vonzó jövő, ami képes megsokszorozni a távlataikat kereső közösségek erejét.

Az a felvetés, hogy a rendőrségnek van-e szüksége ilyen lelkesítő távlatokra, akkor válaszolható meg, ha igazoljuk, hogy

- * a szervezéstudománynak a vállalkozásokra kialakított stratégiai képzési megoldásai alkalmazhatóak a közigazgatásban, továbbá, hogy
- * a rendőrség része ennek a közigazgatásnak.

Először az előbbi két kérdésre keresünk válaszokat, majd a rendészeti stratégia megalkotásának fejleményeit vizsgáljuk meg.

1.1 Stratégiák a vállalkozásokban és a közigazgatásban

A jövő megtervezése a vállalkozások világában alakult ki, de a stratégiai gondolkodás lehetősége is ez a közeg teremtette meg.

A gazdasági társaságok (üzemek, cégek) *jövedelemszerzés céljából* a piac által közvetített szükségletek kielégítéséért versengő termelő-szolgáltató szervezetek, amelyek működési rendjét a tulajdon tisztelete, a szerződéses szabadság és a törvény előtti egyenlőség határozza meg. Az áruterelés és a csere zavartalanságát *a magánjog biztosítja*, külső korlátait és az állammal szembeni kötelezettségeit a közjog határozza meg.

A stratégiaalkotás első számú feltétele *a világos cél*. A gazdasági életben ez a *jövedelmezőség* és annak szüntelen növelése. A haszonnak kettős jelentősége van: jól mérhető, ezért költségérzékeny minden gazdálkodói tevékenység, és ösztönző hatású, ez képes értelmet adni a változtatásokkal járó erőfeszítéseknek.

A stratégiai gondolkodás kényszere abból a helyzetből következik, hogy a társadalmi szükségleteket *a piac közvetíti*, ezért annak rezdüléseit állandóan követnie kell. Az alkalmazkodás, az új területek meghódítása, avagy az elviselhetetlen kockázatokkal fenyegető tevékenységek elhagyása a távlatos menedzselést igényli. Ehhez nagyfokú *cselekvési autonómia* szükséges.

A vállalkozást *a versenyhelyzet* és a monopólium tilalma fogja közre. A konkurencia a cselekvési autonómia legerősebb korlátja. Arra kényszerít, hogy szakítsunk régi hagyományokkal, vegyünk át mások által kidolgozott új megoldásokat, magunk is szorgalmazzunk fejlesztéseket. A verseny kikényszeríti *a vállalkozás dinamizmusát*.

A magánszféra szabadságának jogi garanciája a fejlett magánjog, amelynek feladata nem a vállalkozói magatartás előírása, hanem éppen az autonómia védelme és a piac működési zavarainak elhárítása. A közjog a vállalkozásokkal szemben követelményeket támaszt és korlátokat állít, de a tevékenység belső (termelő-szolgáltató) tartalmának szabályozására nem illetékes, és arra nem is alkalmas.

A gazdálkodás személyi oldalát a *világos szerep- és munkamegosztás* jellemzi. A gazdasági társaság szervi működésében jól elkülöníthető a tulajdonos, a menedzsment és a munkavállaló szerepe. A szakirányú termelő-szolgáltató tevékenységben a különböző termelési folyamatok közötti szakmai különbségeket a technikai-technológiai követelmények szabják meg.

Összefoglalva azokat a tényezőket, amelyek a vállalkozói szféra számára lehetővé és szükségessé teszik a stratégiai tervezést, a következőket találjuk:

A tervezés *lehetőségét* biztosítja

- * a világos és mérhető cél, a jövedelmezőség,
 - * a tulajdonosok cselekvési szabadsága,
 - * a tulajdonosi, az irányítói és a végrehajtói szerepek elkülönültsége,
 - * a tudományos, technikai és technológiai követelményeknek megfelelő munkamegosztás,
- az ártermelést és a piac működését támogató magánjog, valamint a jogbiztonságot nyújtó közjog.

A stratégiai gondolkodást *szükségessé* teszi

- * a hatékonyság fokozása, amelyben a lehető legjobb eredmény a lehető legkisebb ráfordítással érhető el,
- * a piacokért folytatott küzdelem, a versenytársakkal szembeni előnyök megújítása,
- * a tulajdonosi, az irányítói és a végrehajtói szerepek közötti érdekazonosság megteremtése,
- * a tudományos, technikai és technológiai fejlődés követése,
- * a termelő-szolgáltató tevékenység önszabályozó, jog által nem befolyásolható jellege

Az előbbiekből következik, hogy minden sikeres vállalkozás alapvető létformája *a változás*. A vállalkozás irányítása egyenlő a szükséges változások menedzselésével. Ennek a menedzsertevékenységnek a legfontosabb eszköze a vállalati stratégia, ami csak akkor lesz eredményes, ha azt valamennyi résztvevő követni tudja.

1.2 A közigazgatás

A *közhivatal* a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. A közigazgatás minden ágazatának van jól meghatározható társadalmi rendeltetése, de egyetlen ágazatának sem lehet célja saját jövedelmezősége.

A közigazgatási eszközöket igénylő közös szükségletek legfőbb jellemzője, hogy azokat nem a piac közvetíti, ellenkezőleg, azáltal válnak igazgatási feladatokká, hogy a magánszféra alkalmatlannak bizonyult kielégítésükre. A fejlett árutermelő társadalmakban ezeket a szükségleteket éppenséggel a szabad gazdaság támasztja pontosan azért, hogy az egyes emberek és közösségeik váljanak alkalmassá az értékteremtésben való részvételre. (A modern közigazgatás az ipari forradalom korának terméke.)

A közfeladatok ellátása hatósági kötelezettség, melyhez azonban hatósági monopóliumok járulnak. A közigazgatás nem működhet hatósági felhatalmazás nélkül. A közhatalom lényege, hogy az ügyfelek számára kötelező magatartást írhat elő, és a kötelezésnek hatósági kényszerrel szerezhet érvényt. Ezeknek a közhatalmi jogosítványoknak a monopóliuma kizárja a versenyt. (A közigazgatási jog kialakulása a 19. században megszületett polgári jogállam terméke.)

A hatósági monopólium jogi felhatalmazás nélkül az önkény forrása. A modern közigazgatás fejlett közjogot feltételez. Hatósági jogosítványokkal felruházott közhivatalt csak jogszabály hozhat létre, hatáskörét és illetékességét ugyancsak a jogi felhatalmazásból nyeri, eljárása joghoz kötött, hivatalnokai igazgatási jártassággal és közjogi felkészültséggel rendelkező szakemberek, akik működésük során csak olyan hatósági intézkedéseket hozhatnak, amelyekre a jog felhatalmazást ad. A közigazgatás működését nem a cselekvési autonómia, hanem a hivatali tevékenység szigorú jogi kötöttségei jellemzik.

A közigazgatás egyetlen résztvevője sem tekintheti apparátusát a saját tulajdonának. A közigazgatásban mindenki csak szolgál. A hatósági jogosítványok „tulajdonosa” maga az állam, avagy az önkormányzat. Ezek a szereplők törvényben meghatározott módon osztoznak az állami impériumban. A közfeladatok végrehajtásához ingatlanvagyonra és pénzeszközökre van szükség. Ezek azonban az állami vagy az önkormányzati köztulajdon részeként, valamint költségvetési források formájában jelennek meg, és az államháztartás rendje szerint használhatóak fel a közfeladatok ellátására. Az állam is, az önkormányzat is felléphet a piacon, mint szerződő fél, de ebben a szerepében nem vehetik igénybe közhatalmi jogosítványaikat, a közigazgatási hatósági feladatait viszont nem teljesíthetik a piac szabályai szerint. Egyes hatósági szolgáltatások illetékkötelesek, ez azonban nem piaci ár, hanem az adózás egy különleges formája.

A közigazgatási ágazatok közötti és az egyes ágazatokon belül érvényesülő munkamegosztásnak alapja nem a technikai és a technológiai feltételek együttese, hanem a jogszabályban meghatározott feladatmegosztás és hierarchia. A közszolgálat személyzetének összetétele, a képesítési követelmények, az előmeneteli és jövedelmi rend a közszolgálat jogi szabályozásának a tárgyai.

A közigazgatás jogi megalapozása önmagában is alkalmas egy fontos következtetés levonására, ami döntően befolyásolja a közszolgálat stratégiai tervezését. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával jellemezhető. Kimondható tehát, hogy míg a vállalkozások természetes létformája a változás, addig *a közigazgatás természetes létformája az állandóság.*

A közszolgálati stratégia kialakításánál a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, ami a vállalati tervek végrehajtásának a biztosítéka. A közigazgatásban a tulajdonos személytelensége és a vezetés konkrétsága nem teszi világossá azt, hogy ki és milyen mértékben jogosult a hivatal arculatának az alakítására. Ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsa, hogy azokat senki nem hajtja végre.

A közigazgatásban nem működnek azok a mechanizmusok sem, amelyek a gazdasági életben kikényszerítik a stratégiai gondolkodást. A hatósági monopólium kizárja a versenyszituációt, tehát nem kell számolni a versenytársakkal. (Természetesen a hivatalok között igenis létrejöhét konkurencia, ez azonban nem a piac értékítélete szerint, hanem az egyes szervezetek informális érdekérvényesítő képessége, valamint más hatalmi tényezők által fog eldőlni. És ami még nagyobb baj, ez a fajta hivatali versengés nem teszi jobbá és olcsóbbá a bürokráciát, hanem lerontja és megdrágítja azt.)

A hivatal-ügyfél kapcsolat alá-fölrendeltségi jellege nem készíti a közigazgatás arra, hogy szakirányú tevékenységét az ügyféli elégedettség megszerzésére összpontosítsa. (A közigazgatásban a tisztességes eljárásnak az alkotmányos demokráciákban kimunkált elvei alkalmasak arra, hogy az ügyféli jogok és az emberi méltóság védelmet kapjon. Ezt nem pótolják a szervezéstudománynak azok a jó tanácsai, miszerint a panasztevővel udvariasan kell bánni. Hogy mi legyen a jogsértővel, arról ez a tudomány diszkrétan hallgat.)

A vállalkozások életében a stratégia biztosítja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók érdekszövetségét. A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölrendeltség, a feltétlen engedelmesség, a közszolga fegyelme biztosítja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közhivatali stratégia végrehajtását csak a tervezők agresszív arroganciája képes kierőszakolni. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló pánik és a tömeges menekülés. (Önmagában nem a létszámcsökkenés a kifogásolható, minthogy ez lehet a hatékonyságot növelő tényező. A hibás premisszákra támaszkodó tervezés a legértékesebb munkatársakat üldözi el.)

A tudományos technikai és technológiai fejlődés változtatásra kényszeríti a gazdasági életet. A közigazgatásra ezek a kihívások alig hatnak kényszerítően, sőt a megdermedt struktúrák éppenséggel akadályozzák az új vívmányok befogadását. A vállalkozások megújulását azoknak a szakmáknak a követelményei is katalizálják, amelyek részt vesznek a termelési és szolgáltatási folyamatokban. A közigazgatás is szaktudásra épít, de a szakmai követelmények érvényesítése a hierarchia falaiba ütközik. A hozzáértés zavarja a közigazgatási piramist, mert a szaktudás a vezetői tekintély legerősebb ellensúlya. (Különösen így van ez a kontinentális közigazgatásban, amelynek gyökereit a feudális abszolutizmusban találjuk. A feudális hagyományokat ez a közigazgatás a mai napig nagy szeretettel őrzi és ápolja.)

A vállalkozások teljesítményét a jövedelmezőség egzakt módon képes mérni. A fejlesztés kényszere ugyanakkor csak a hatékonyság növelésével együtt biztosítja a gyarapodást. Ezzel szemben a közigazgatás teljesítményét egyetlen mennyiségi mutatóval nem lehet értékelni. Ha erre mégis kísérletet tesznek (pl. a hatékonysági tényezők bonyolult hálózata helyett bizonyos statisztikai adatokat használnak), akkor annak nem teljesítményjavító, hanem az alacsony hatékonyságot elfedő és ezzel együtt a statisztika hitelét rontó következményei lesznek.

Egzakt mérőszámok hiányában a közigazgatás hatékonysága nehezen becsülhető meg. Ezzel magyarázhatóak az állandóan növekvő finanszírozási igények, a közszolgáltatások soha nem szűnő létszám- és költségvetési gondjai. Ezeket a feszültségeket rövid távon nem lehet stratégiai tervezéssel elhárítani. Annál hatásosabbak a váratlan és előre ki sem számítható kormányzati beavatkozások, amelyeket azután utólag minden nehézség nélkül lehet reformnak vagy modernizációnak nevezni, akkor is, ha a nagy ívűnek szánt szervezeti változtatásokat hamarosan korrigálni kell. (A gazdasági életben az ilyen intervenciók bizonyosan a vállalat bukásához vezetnek.)

A professzionalizmusnak és a hatékonyság javításának azonban a közigazgatásban is vannak esélyei, amennyiben a belső igazgatás és a szakirányú működés jól elválasztható egymástól, továbbá ha a szakirányú tevékenység rendszeresen képes visszaigazolni a hozzáértésnek köszönhető eredményeket.

1.3 Tervezés a közigazgatásban

Az eddigiekből levonható az a következtetés, hogy a közigazgatás fejlesztése számára stratégiai távlatok a gazdasági életben bevált módszerekkel nem nyithatók, ezért szükséges saját módszertan kialakítása. Ehhez először az a kérdés vár tisztázásra, hogy miért kellene átalakítani egy olyan társadalmi tevékenységet, amelynek alapvető erénye *nem a változás, hanem az állandóság*.

Vegyük számba a közigazgatás távlatos fejlesztését követelő tényezőket. A közigazgatás része egy nagyobb társadalmi komplexumnak, amelynek legfontosabb elemei a politikai intézményrendszer, a civil szféra és a gazdaság. A változások rendszerint nem a közigazgatásból indulnak el, azokat a komplexum más elemeinek átalakulása kényszeríti ki:

- ✱ A legnagyobb kihívás magának a politikai berendezkedésnek a megváltozása, ami történhet hosszú időn keresztül megvalósuló szerves fejlődéssel, bekövetkezhet forradalmi átalakulással, de lehetséges a kettő sajátos keveréke is. Az utóbbira a kelet-európai rendszerváltások mutatnak példákat. A politikai rendszer átalakulásának ezt a folyamatát nevezte az Alkotmánybíróság „jogállami forradalomnak”, olyan átalakulásnak, ami a „legitimitás talaján” ment végbe. *A stratégiának itt az a feladata, hogy felismerje a társadalmi rendszer egyes elemei átalakulásának a közigazgatásra gyakorolt hatását, és érvényesítse az ebből fakadó követelményeket.*
- ✱ Mivel a közigazgatás nem költségérzékeny, az igazgatás tervezésére vár annak felismerése, hogy a költségvetést tápláló gazdaság és a civil társadalom milyen nagyságú és színvonalú közigazgatást igényel és azt képes-e fenntartani. Ha a

közszolgálat hatékonyságát (csökkenő ráfordítások mellett nagyobb eredményeséget) nem messzire tekintve, hanem a költségvetési hiány napi parancsoló szükségleteinek kiszolgáltva, rögtönzésekkel próbáljuk javítani, akkor a takarékosági intézkedések hosszabb távon megdrágítják a közigazgatást és lerontják annak szakmai színvonalát. Az igazgatási szükségletek és a finanszírozás lehetőségeinek harmonizálása hatékonyra és takarékosra teheti a közigazgatást. *Ennek a harmóniának a megteremtése stratégiai tervezést igényel.*

- * A közigazgatás korszerűsítésének követelményeként szokás az európai integrációra hivatkozni. Valóban, noha a közigazgatás szervezete és működése az egyes tagországok belső ügye, *az Unió közös céljai csak hatékony közszféra kialakításával érhetők el.*

Az előbbieken jelzett tényezők alapján megállapítható, hogy közigazgatási stratégiára szükség van, de annak megalkotása nem történhet meg a gazdasági életben alkalmazott módszerek mechanikus átvételével.

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.
- * Előkészítésére *hosszabb idő* áll rendelkezésre, az átalakítás stratégiai terve *több kormányzati ciklust* ível át.
- * 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 közigazgatás új jogintézményei ellenben csak a szervezeti reformmal együtt érvényesíthetőek.
- * 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. Minden sikeres reform csökkenti a központi költségvetés közszolgálatra fordított kiadásait.
- * Minden közszolgálati reform célja a *demokrácia fejlesztése*, ami elérhető egyes korábbi feladatok társadalmassításával, 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 gazdasági és a közigazgatási teljesítményeknek vannak közös feltételei: a szakutadás, a célratörő és tanulásra kész szervezet, a termelő és az igazgatási feladatok elkülö-

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

- ✿ 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 (kölségvetési, anyagi-technikai, humán, oktatási stb.).
- ✿ A tervezés kollektív teljesítmény, amelyben *a politikai, a szakmai és a társadalmi szempontok* ötvözödnék, 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 változatlanóság fenntartása*, a szervezeti büro célok védelmezése a változó környezeti követelményekkel és feltételekkel szemben.

Ha a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, akkor abból az következik, hogy a rendészeti stratégia megalkotása nem nélkülözheti ez előbbieken összefoglalt feltételeket.

A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmesség követelménye és a modern szervezéselméleti megoldások, amelyek az egyéni érdekeltségre és a kooperációra épülnek, különösen nehezen egyeztethetőek össze a rendészeti igazgatásban. A szervezésstudomány és a rendészet Európa nyugati felében nem csupán azért találtak egymásra, mert a modern menedzsermódszerektől 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 kölségvetési támogatások felhasználását.

Ha a rendészeti alrendszernek a közigazgatáson belül viszonylagos önállósága van, akkor a távlati fejlesztéséhez még további – csak a rendészetre jellemző – feltételeket kell biztosítani. A viszonylagos önállóság ugyanakkor lehetőséget nyújthat arra, hogy a rendészeti területek a civil közigazgatástól függetlenül is fejleszthetőek legyenek. Ezekre a felvetésekre akkor tudunk helyes válaszokat adni, ha számba vesszük a rendészeti igazgatásnak a közigazgatás más ágazataival mutatott közös vonásait és egyedi sajátosságait.

2. Stratégiák a rendészeti igazgatásban

A stratégia fogalma

A rendészeti stratégia azoknak *a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-kölségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a

közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

A stratégia tárgya

Amiként korábban megkülönböztettük a rendészeti igazgatás tágabb és szűkebb fogalmát, akként most is eldöntendő, hogy a rendészeti stratégiának át kell fognia a teljes rendvédelmi szervezetrendszert, avagy az csak a jogellenes magatartások elhárítására szolgáló legitím erőszak-monopóliumot birtokoló rendvédelmi hatóságokra terjed ki.

Attól nem kell aggódni, hogy a rendészetet szűkítő felfogás fontos rendvédelmi szervek működését kivonja a stratégiai tervezésből. Éppen hogy adekvát szakstratégiák kimunkálására ad lehetőséget. (A rendvédelem hatósági és nem hatósági eszközöket alkalmazó területei a közbiztonsági tervezésbe integrálhatóak, a nemzetbiztonsági szolgálatok önálló nemzetbiztonsági koncepció szerint fejleszthetőek, az átfogó biztonságpolitika a diplomáciai, a honvédelmi, a rendészeti, valamint a köz- és a magánszféra legmagasabb absztrakciós szintjén fogalmazódhat meg. A rendészeti igazgatás és a büntető igazságszolgáltatás érintkezési pontjait a kriminálpolitika tisztázhatja. A jól körülhatárolható szakstratégiák világossá tehetik az egyes közigazgatási funkciók társadalmi rendeltetését. Például azt, hogy a bevándorlási és állampolgársági ügyek nem tisztán rendészeti, hanem túlnyomóan általános közigazgatási szemlélettel alakíthatóak, és azt is, hogy a vám- és pénzügyőri igazgatás természetét elsődlegesen nem a bűnüldözés, hanem a pénzügyi igazgatás sajátosságai határozzák meg.)

A stratégia szintjei

A tervezés *szintjei* között abból a szempontból lehet különbséget tenni, hogy az átfogja-e az egész rendészeti igazgatás irányítási mechanizmusát (ahol a jogosultságok az országgyűlés és a Kormány között tagolhatóak), avagy csak az önálló rendvédelmi szervek vezetési programját tartalmazza, esetleg azok dekoncentrált szervezeti egységeinek helyi célkitűzéseit határozza meg, illetve kizárólag a szolgálati ágak sajátosságaira koncentrál. A stratégiai szintek között alá-fölrendeltségi viszony van, ez következik abból, hogy a rendészeti igazgatás maga is hierarchikusan épül fel.

A tervezés alanyai

Ami a stratégiai tervezés alanyait illeti, a következők érdemelnek figyelmet. A rendészeti igazgatásnak a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt kettős kötődése (része a közigazgatásnak, és előkészítője az igazságszolgáltatásnak) okából átfogó rendészeti stratégia megalkotására csak az *Országgyűlés* jogosult.

Az átfogó rendészeti stratégia kezdeményezése, a rendészeti feladatok végrehajtásának biztosítása, a rendvédelmi szervek központi irányítása a *Kormány* kompetenciája.

A jogalkotói akaratot és a kormányzati irányítást megvalósító egyes szervezeti stratégiák kialakítása *az országos parancsnokok felelőssége*.

A végrehajtási tervek lebontása *a helyi és regionális vezetők* hatáskörébe delegálhatóak.

Az ágazati szakstratégiák *a szolgálati ágak vezetői* stábjában dolgozhatóak ki.

A stratégia formája

A hosszú távú országos rendészeti stratégia elveit *országgyűlési határozat* jelöli ki, jogintézményeit *törvény* teremti meg.

A végrehajtás irányait *kormányhatározat*, a végrehajtás normatív alapjait *kormányrendelet* tartalmazza.

A szervezeti, a helyi és az ágazati stratégiák a rendészeti igazgatás *belső, nem jogi irányítási eszközeiben* öltenek testet.

Stratégiai célok

Az olyan nagy szervezeti komplexumokban, mint a rendészeti igazgatás az előrelátó irányítás akkor is kötelező, ha sem modernizáció, sem reform nincs napirenden, avagy az óhajtott változásoknak nem adottak a feltételei. A fejlett polgári társadalom rendészetével szemben szüntelen követelmény *a korszerűsítés, de legalább a működőképesség megőrzése*.

A változtatás igénye a rendészetben állandóan napirenden van, mert pazarló természete és hibás teljesítményei mögött mindig kimutathatóak szervezeti és működési zavarok, amelyek megújulást sürgetnek. Ennek a szükségletnek viszont ellentmond a jogbiztonság követelménye, amely a jogalkalmazó szervezetektől állandóságot vár el. *Az állandóság és a változtatás ellentmondása* alakította ki azokat a technikákat, amelyeket egymástól az különböztet meg, hogy miként értékeli a szervezet múltbeli teljesítményét, milyen a tervezett átalakítás hatóköre és végül, mi az elérni kívánt cél.

Korszerűsítésnek nevezzük azt a programot, amely a múlttal elégedett, a korábbi teljesítményeket jónak ítéli, de a külső körülményekben, adottságokban és lehetőségekben ismer fel olyan készletet, amely *belső átalakítást indukál*. (Új technikai lehetőségek, jobb autók, nagyobb kapacitású számítógépek, kedvező költségvetési támogatások stb.) A korszerűsítés mindig részleges, mert abból a felismerésből indul ki, hogy amit csak lehetséges, meg kell tartani a múltban jól teljesítő szervezetből. Ez a felfogás alig érinti a működés tartalmi jellemzőit, és a legszembetűnőbb újdonságokat mindig technikai területen hozza. Az ilyen fordulat a beosztottak szűk rétegeitől megkívánja ugyan az új eszközök kezelésének elsajátítását, de a vezetőkkel szembeni követelmények nem változnak. A korszerűsítés érintetlenül hagyja a szervezeti kultúrát és az addig követett menedzselési elveket. A cél nem a teljes megújulás, hanem a kimenő teljesítmény látványos javulása. A korszerűsítés gyakran a meglévő struktúrák konzerválásának rejtett vagy nyíltan hirdetett szándékát is magában foglalja. (Sokat kell változtatni ahhoz, hogy minden változatlan maradjon.)

Modernizációról akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása bekövetkezik. A változtatások érintik a szervezetet, a működést és annak jogi kereteit is. Az ilyen gyökeres fordulat azonban ugyancsak a múlt elismerésére épít. Azt hirdeti, hogy a társadalmi viszonyok tartalmi átalakulása tette szükségessé a generális megújulást. Ennek lehetőségét nem a korábbi időszak hibái, hanem éppen ellenkezőleg, a szervezet múltbeli sikerei alapozzák meg. Ezért a modernizáció a folyamatosság és a megszakíttóság dialektikus egységét hangoztatja. Noha az ilyen fordulat az ágazat egészére kihat, nem követelmény, hogy az igazgatási rendszer más elemei is átalakuljanak. A modernizáció akkor is lehet sikeres, ha az csupán egyetlen alrendszeret érint.

Reformra akkor van szükség, amikor a társadalmi tevékenység valamennyi elemét egyaránt érintő fordulat következik be, amely a korábbi időszak éles kritikáját jelenti, a múlttal való szakítást tűzi zászlajára, az új szervezeti, működési és jogi formák a korábbiak tagadásából nőnek ki, és a reform a társadalom valamennyi működő komplexumát átalakítja. A reform soha nem lehet parciális, az ilyen változtatás csak holisztikus (a rendszer valamennyi alrendszerét érintő) szemlélettel vezényelhető le.

A korszerűsítés a technikai fejlődéssel egyre gyakrabban és sűrűbben kerül napirendre, a modernizációhoz sem kellenek nagy társadalmi változások, a reformok ideje viszont csak nagyon ritkán, kivételes történelmi pillanatokban jöhet el. Ebből viszont az is adódik, hogy az ilyen ritka alkalmakat le lehet késni, és el lehet szalasztani.

A társadalmi alrendszereknek a változtatás iránti igénye különböző. Régtől tudjuk, hogy az alkotmányos jogállam közigazgatásának legkonzervatívabb szervezete a rendőrség, amely hagyományőrző állandóságával nem csupán szolgáltatja, de jelképezi is a biztonságot.

A második világháború után három esemény befolyásolta a rendészet megreformálását. Az első az emberi jogok győzelme a világ demokratikus országaiban, a második jelenség a bűnözés váratlan és tartósan bizonyuló emelkedése a 60-as évektől a 90-es évek derekáig, a harmadik fordulópont az európai állampárti diktatúrák riasztó példái.

A nyugat-európai rendőrségi reformok feltétele volt az, hogy a közbiztonság megvédelmezésének perspektíváit sikerült egy időben választási programmá és politikai konszenzussá formálni. Ez azért volt lehetséges, mert a kormányzati szándékot stratégiai gondolkodás jellemezte, és az átalakítás programja törvényhozási aktusban öltött testet. Ezzel magyarázható, hogy az 1984-ben elkezdett francia rendészeti reform, illetve az 1990-es évek elején elindított belga és holland rendőrségi átszervezések több kormányváltáson keresztül is töretlenül haladhattak a maguk útján.

2.1 Módszerek

A rendészeti tervezés sajátosságai:

- * Minden veszélyelhárítás a veszélyek és kockázatok prognózisára támaszkodva tekinthet a jövőbe. A rendészeti stratégia a biztonság komplex fogalmára épül, de csak akkor végrehajtható, ha a számára kezelhető veszélyek alakulását is képes megbecsülni. Szükség van a közbiztonságot veszélyeztető jogértékek, 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, amely 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.
- * 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 Magyarország rendvédelmi szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes rendvédelmi szerveik szakmai elgondolásait tartalmazza.
- * 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.
- * 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.

Nem a kényszer és nem a szükség, hanem a *bölcs kormányzás* teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendészetfejlesztés 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.

A stratégiaalkotásnál fontosabb annak végrehajtása. Ez azt jelenti, hogy a közép- és hosszú távra szóló elhatározások mellett rangja van a rövid távra érvényes, a realitásokkal számoló, egy-egy prioritást középpontba helyező programnak. A messzire tekintő stratégiákat viszont, amelyek 3-5 éves közép- és 5-15 évre érvényes tervek lehetnek, rendszeresen felül kell vizsgálni, azok állandó korrekciója és a hivatali működés mindennapjaira gyakorolt jótékony hatásuk hozhat sikert.

3. Kormányzati stratégiák

A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendészet kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli azt a rendészeti struktúrát, amelyet örökül kapott. Döntését sokféle szín árnyalhatja, de időben minél közelebb van az új kurzus a leváltott tekintélyelvű politikai berendezkedéshez, az erre adandó válasza annál inkább csak tagadó lehet.

A következő lépés attól függ, hogy elszánt-e a végrehajtó hatalom az általa szükségesnek tartott változtatásokra, avagy a rendészet jogát, működését és szervezetét stabilizálni kívánja és csupán a teljesítmény javítását követeli, mondván: „ugyanúgy, de jobban!”

Nem kétséges, hogy a rendészetet megújítani kész kormányzati stratégia az 1989-1990-es társadalmi-politikai fordulat idején komoly eredményekkel kecsegtető megoldásként kínálkozott.

Demokratikus-elutasító kormányzati stratégiáról beszélhetünk akkor, ha nagy társadalmi-politikai fordulatok idején a demokratizálódási folyamat részeként a rendészet struktúrájának, működésének és a rendészet jogának reform értékű átalakítására születik elhatározás. Ez a döntés a múltból kapott szerkezet teljes elutasításának és a mindenre kiterjedő átfogó megújításnak a programja. Jellemzői:

- * kivételes, rendkívüli történelmi helyzetekre korlátozódik (a „kegyelmi állapot” rendszerint csak rövid ideig tarthat, a reformokról le is lehet „késni”),
- * a politikai intézményrendszer, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás átfogó reformfolyamataival szerves egységet alkot,
- * nem nélkülözheti az érintett törvényhozási tárgyak újraszabályozását, amelynek az élén egy új (és nem ideiglenes) alkotmány létrehozása áll.

Az ideiglenesség megszűnésével, az átmenetet követő stabilizálódó demokratikus társadalom most már időszerűvé teheti a jogállamnak megfelelő demokratikus-támogató rendészeti stratégia megteremtését.

- * Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.

- ✱ A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a számukra megfelelő szervezeti rendben működhetnek.
- ✱ Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.
- ✱ A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amit lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amit szükséges (csapatereő, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához mulhatatlanul szükséges az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.²²⁷
- ✱ Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás során a rendészeti szervezeti jog újraalkotása teremti meg.
- ✱ Az előbbiekben vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, amelynek végrehajtása 10-15 éves távon, pótlólagos költségvetési források biztosításával lehetséges.
- ✱ A közbiztonsági stratégia törvényben kerül kihirdetésre.

Demokratikus-támogató az a kormányzati stratégia, amelyik elfogadja a rendészet korábban nyújtott szakmai teljesítményét, de a jövő feladatainak való megfelelés érdekében egyaránt változtatni akar a struktúráján, a működésén és a rendészeti jogon is. Ezek a célok csak egy hosszú távra érvényes közbiztonsági stratégiára és modernizációs programra alapozhatóak. Ez a kormányzati stratégia nem igényel rendkívüli történelmi fordulatot, ellenkezőleg, sikerre csak kiegyensúlyozott politikai és gazdasági viszonyok között számíthat. Nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, amihez viszont nagyfokú kooperációs kultúrára van szükség a különböző tárcák, az igazságszolgáltatási szervezet, valamint a tudományok képviselői között.

Összefoglalás a XI. fejezethez

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.
- ✱ Előkészítésére *hosszabb idő* áll rendelkezésre, az átalakítás stratégiai terve *több kormányzati ciklust* ível át.

²²⁷ Ez meg is történt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvényben, a Fidesz-KDNP kormány egyik első kezdeményezéseként

- ✿ 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 közigazgatás új jogintézményei ellenben csak a szervezeti reformmal együtt érvényesíthetőek.
- ✿ 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. Minden sikeres reform csökkenti a központi költségvetés közszolgálatra fordított kiadásait.
- ✿ Minden közszolgálati reform célja a *demokrácia fejlesztése*, ami elérhető egyes korábbi feladatok társadalmasításával, 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 közhivatal a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. A közigazgatás minden ágazatának van jól meghatározható társadalmi rendeltetése, de egyetlen ágazatának sem lehet célja saját jövedelmezősége. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával jellemezhető. Kimondható tehát, hogy míg a vállalkozások természetes létformája a változás, addig a közigazgatás természetes létformája az állandóság.

A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. Rendészeti misszió a közbiztonság és a közrend fenntartása. Rendészeti értékek az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

Kérdések a XI. fejezethez

1. Hogyan határozza meg a rendészeti stratégia fogalmát?
2. Melyek a közigazgatás távlatos fejlesztésének feltételei?
3. Milyen különbségeket ismer fel a vállalati és a közigazgatási hivatalok tervezése között?
4. Melyek a rendészet fejlesztésének társadalmi-politikai és szakmai feltételei?
5. Mit nevezünk demokratikus-támogató kormányzati stratégiának?

Irodalomjegyzék

- ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, Budapest, 1998.
- ADLER, Freda – MUELLER, Gerhard O. W. – LAUFER, William S.: *Kriminológia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- ALBRECHT, Hans Jochacim: *Problemes theoriques, données empiriques et orientations de la recherches en République Fédérale Allemagne*, Crime et Justice en Europe, L'Harmattan, Logiques Sociales, Paris, 1993.
- ALBRECHT, Hans-Jörg: *A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára*, Belügyi Szemle, 2006/2.
- ARONSON, Elliot: *A társas lény*, KJK- KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.
- BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Balassa Kiadó, Budapest, 1999.
- BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*, Magyar Közigazgatás, 2000/1.
- BÁNDI Gyula: *A környezetjogi felelősségről*, Belügyi Szemle 2005/5.
- BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: *A rendészeti igazgatás*, Magyar Közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- BÁRD Károly – GELLÉR Balázs – LIGETI Katalin – MARGITÁN Éva – WIENER A. Imre: *Büntetőjog Általános rész*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002.
- BÁRD Károly: *A büntető hatalom megszűnésének buktatói: értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről*, KJK, Budapest, 1987.
- BÁRD Károly: *Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban*, Fundamentum, 2002/1.
- BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.
- BECCARIA, Cesare: *Büntett és büntetés*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.
- BECK, Adrian – LEE, Ruth : *Valeurs et pratiques professionnelles dans la police russe*. Les Cahiers de la Sécurité Interieure, 2001/44.
- BÉKÉS Imre – FÖLDVÁRI József – GÁSPÁR Gyula – TOKAJI Géza: *Magyar büntetőjog. Általános rész*, BM Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999.
- BERTALANFFY, Ludwig: *Adalékok egy általános rendszertanhoz. A szervezet, mint rendszer*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.
- BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. I–II. kötet*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998.
- BITTNER, Egon: *Police discretion in the apprehension of mentally ill persons*, Social problems, 1980/14. (3)
- BÓCZ Endre: *Az igazságszolgáltatás függetlenségéről*, Fundamentum, 2002/1.
- BODONYI Ilona: *A rendészettudomány módszertana*, MA jegyzet, Rendőrtiszt Főiskola, Budapest, 2008.

- BOKODI Márta – SZAKÁCS Édua – SZAKÁCS Gábor: *A rendészeti vezetőképzés hatásai és beválása*, Belügyi Szemle 2012/9.
- BRODEUR, Jean-Paul: *Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest*, Traité de sécurité intérieure, Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, 2007.
- BRODEUR, Jean-Paul: *Maintien et imposition de la paix en Somalie 1992-1995*, Aix en Provence, 1996.
- BRODEUR, Jean-Paul: *Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992–1995)*, *Cultures & Conflits*, no. 29–30 (automne-hiver 1998). <http://conflits.revues.org/686>
- BRODEUR, Jean-Paul: *Police et coercition*. Revue Française de Sociologie, 1994/XXXV-3
- BRODEUR, Jean-Paul: *Violence et préjugés raciaux dans les missions de maintien de la paix*, Canadian Government Publishing, Ottawa, 1997.
- BUCKNER, Taylor: *Deviance. Reality and Change*. New York, 1972.
- BUKOVICS István-KISS Ernő: *Beszélhetünk-e „kockázattársadalomról” Magyarországon*, Belügyi Szemle, 2004/7-8.
- CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*, Értekezések a társadalomtudományok köréből, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901.
- CONCHA Győző: *Politika, Közigazgatás*. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest, 1905.
- CROZIER, Michel: *A bürokrácia jelensége*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.
- CUSSON, Maurice: *La criminologie de l'acte, le délinquant et le policier*, Revue International de Criminologie, 1994/3.
- CSÁNYI Vilmos: *Az emberi természet*, Vince Kiadó, Budapest, 1999.
- CSATH Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés, „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft.*, 1993.
- DAHL, Robert A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996 .
- DALGLEISH, David – DOCKING, Maria – MYHILL, Andy – YARROW, Stella: *The Role of Police Authorities in Public Engagement: Home Office Report Online 37/03*, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London, 2003.
- DÁNOS – TAUBER: *A társadalom képe a rendőrökről, a rendőrök önképe, a rendőrökkel szembeni előítéletek*. Kutatási beszámoló, BM Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 1992.
- DÁNOS Valér: *Mérhető-e a rendőrségi munka hatékonysága?* Belügyi Szemle, 1992/4.
- DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- DONZELOT, Jacques – WYVEKENS, Anne : *Community policing „Chicago style”*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, No. 3., Paris, 2000.
- DREHER, Günther – FELTES, Thomas: *Szüksége van-e a kriminalisztikának belső vezetésre?* A kriminalisztika aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból. (szerk. Katona Géza) BM Kiadó, Budapest, 2001.
- DURKHEIM, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- DURKHEIM, Emile: *Az öngyilkosság*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- ELIAS. Norbert: *La dynamique de l'Occident*, Calman-Lévy, Paris, 1975.
- ERNYES Mihály: *A magyar rendőrség története. I. kötet*, BM Kiadó, Budapest, 2002.

- FARKAS Ákos: *Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére*, Miskolci Jogi Szemle, különszám, 2011.
- FARKASNÉ Zádeczky Ibolya: *Hozzászólás A hadtudomány mai problémái, területei és új fogalma című cikkhez*, *Hadtudomány*, 2007/2.
- FEHÉR Lenke: *Az áldozatok jogai és az áldozat-segítő szervezetek*, In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, 42. OKRI, Budapest, 1999.
- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog, Különös rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog, Általános Rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- FICZERE Lajos: *Közigazgatás és rendészeti igazgatás, Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1.
- FINSZTER Géza: *A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívái*, *Belügyi Szemle*, 1998/1.
- FINSZTER Géza: *Rendőrségi modellek*, *Belügyi Szemle* 1994/3.
- FINSZTER Géza: *The Political Changeover and the Police*, *Police in Transition*. Central European University Press, 2001.
- FORRÓ János – LŐRINCZNÉ BUBLA Éva: *Tapasztalatok a minőségirányítási rendszer kiépítéséről és működéséről a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon*. *Belügyi Szemle*, 2002/8.
- FOUCAULT, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*, Latin Betűk, Debrecen, 1998.
- FRECH Ágnes: *A büntetőeljáráson kívül beszerzett bizonyítékok felhasználása*, *Személyi szabadság és tisztességes eljárás*. INDOK, Budapest, 1999.
- GALLY, Thomas: *La sécurité intérieure. Un concept en mutation*, *Revue internationale de criminologie*, 1998/2.
- GARY T. MARX: *Un entretien avec le professeur*, *La Police en Europe*, IHESI, Paris, 1992.
- GILLY, Thomas: *La sécurité intérieure: un concept en mutation*. *Revue International de Criminologie*, 1998/2.
- GOLDSTEIN H: *Problem-oriented policing*, Mc Graw Hill, New York, 1990.
- GÖNCZÖL Katalin: *Bűnös szegények*, KJK, Budapest, 1991.
- GÖNCZÖL Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója*, *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*, Corvina, Budapest, 1996.
- GÖNCZÖL Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, bűnözéskontroll*, *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I. kötet* /Borbíró Andrea – Kerezi Klára (szerk.), Budapest, 2009.
- GYÖRGYI Kálmán: *Büntetések és intézkedések*, KJK, Budapest, 1984.
- HABERMAS, Jürgen: *A társadalomtudományok logikája*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- HABERMAS, Jürgen: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz, 2012.
- Hack Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*, *Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó*, Budapest, 2008.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlatja*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
- HELLER Ágnes: *A szükségyszerűség árnyékában*, Történelmi Szemle, 1972/3–4.
- HELLER Ágnes: *A történelem elmélete*, Múlt és Jövő Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2001.
- HOLCR, K. – DOZ, SC. – CHALKA, R.: *Rendőrtudományok és ambícióik*, Bratislava, 2000., Nyerfordítás, RTF
- HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.
- HUG, Thomas: *Police et magistrature*, Revue Internationale de Criminologie, 1997/2.
- HUNTINGTON S. P.: *A katona és az állam*, Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994.
- IRK Ferenc: *A gondatlan bűncselekmények újrakodifikálásának elméletéhez*, Jogtudományi Közlöny, 2002/3.
- IRK Ferenc: *Biztonságerzet a rizikótársadalomban?* Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára, Pécs, 2004.
- IRK Ferenc: *Kétkedő kriminológia, A rizikótársadalom kriminálszociológiája*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012
- IVANCSICS Imre: *Hozzászólás a rendészet meghatározásához*. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2007., 3 – 4.
- KAGAN, Robert: *Puissance et faiblesse*, Commentaire, 2002., N. 99. Automne
- KÁNTÁS Péter: *A közrend elleni jogsértések természetéhez*, PhD értekezés, Budapest, 2001., kézirat;
- KÁNTÁS Péter: *A rendészet fogalmához*, Belügyi Szemle, 1997/1.
- KAPITÁNY Ágnes – KAPITÁNY Gábor: *Értékrendszereink*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1983.
- KAPLAN R. S. – NORTON D. P.: *A stratégiai központú szervezet*, Panem – IFUA Horváth & Partner, Budapest, 2002
- KARSAI Krisztina: *Rendészet és tudomány*, Novum Tech Kft., Szeged, 2013
- KATONA Géza: *A bizonyítás és a nyomozás egyes kérdései az új Be. tükrében*, Magyar Jog, 2004/ 9.
- KEREZSI Klára – FINSZTER Géza – KÓ József – GOSZTONYI Géza: *Nagyvárosi bűnözés*, OKRI–Bíbor Kiadó, Budapest–Miskolc, 2003.
- KEREZSI Klára: *Konfrontáció és kiegyezés, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában*, Akadémiai doktori értekezés. Kézirat, 2011.
- KEREZSI Klára: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006.
- KIRÁLY László György: *Teljesítménymérés és -értékelés a közigazgatásban*, Vezetéstudomány, 1999/7-8.
- KIRÁLY Tibor: *Büntetőítélet a jog határán*, KJK, Budapest, 1972.
- KISS Petra (2012): *A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében*, Hadtudomány, 2012/3–4.
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Politzer Kiadó, Budapest, 1907.
- KORINEK László: *A kriminológiai kutatási módszerek*, Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére, Pécs, PTE, ÁJK, 2002.

- KORINEK László: *A rejtett bűnözés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- KORINEK László: *Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*, BM Kiadó, Budapest, 2001.
- KORNAI János: *Gondolatok a kapitalizmusról*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
- KORNAI JÁNOS: *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
- KOSIOL, Erich – SZYPERSKI, Norbert – CHMIELEWICZ, Klaus: *A rendszerkutatás helye a tudományban. A szervezet mint rendszer*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.
- KRÁNITZ Mariann: *Korrupció a közúton bírságoló rendőr? Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok*, 35. kötet, Budapest, 1998.
- KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom természete*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.
- LAKATOS László: *Honvédelmi igazgatás*, Egyetemi jegyzet, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2012.
- LÁSZLÓ Ervin: *A rendszerelmélet távlatai*, Magyar Könyvklub, Budapest, 2001.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean- Louis: *La police l'approche socio-politique*. Montchrestien, Paris, 1992.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *Du maintien de l'ordre en France*. Revue internationale de criminologie et de police technique, 1996/3.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *Sécurité et contrôle social*, Traité de sécurité intérieure, Cahiers du Québec, Collection Droit et Criminologie, 2007, 59.
- MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, KJK, Budapest, 1987.
- MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*, Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942.
- MANNHEIM Károly: *A gondolkodás struktúrái, Kultúraszociológiai tanulmányok*, Atlantisz, Budapest, 1995.
- MANNHEIM Károly: *Ideológia és utópia*, Atlantisz, Budapest, 1996
- MOLNÁR József: *A kriminalisztika tudománya*, Kriminológiai és Kriminológiai Közlemények, 32. szám, Budapest, 1995.
- MONET, Jean-Claude: *Police et sociétés en Europe*, La Documentation en Français, Paris, 1993.
- MONJARDET, Dominique (1994): *La culture professionnelle des policiers*, Revue française de sociologie, 1994/XXXV-3.
- MONJARDET, Dominique: *Les principaux résultats de la recherche anglo-saxonne sur la culture professionnelle. Séminaire sur l'enseignement de la déontologie policière*, IHESI, Paris, 1992
- MONJARDET, Dominique: *Rendőrségi kutatás és modernizáció*, Új Rendészeti Tanulmányok, RTF kiadványa, Budapest, 1995/1.
- MOÓR Gyula: *A jogbölcsélet problémái*, Hatágú Síp Alapítvány, Budapest, 1992.
- MURÁNYI Zoltán: *Az erőszakszervek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei*, Budapest, 2000., Kézirat; BALLA Zoltán: *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira*, PhD. értekezés, Budapest, 2001, Kézirat
- MÜNNICH Iván: *A menedzserszemüveg, Játzmák nélkül, Tranzakcióanalízis a gyakorlatban*, Helikon Kiadó, Budapest, 1999.
- NÉMETH László: *Európai utas*, Magvető és Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1973.

- NORMANDEAU, André: *Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire*, Revue internationale de la Criminologie, 1998/2.
- NYIRI Sándor: *A rendészeti igazgatás elvi kérdései*. Belügyi Szemle, 1996/7–8.
- OOSTERWIJK, Freddy: *Az új magyar rendőr*, Rendészeti Tanulmányok, RTE, Budapest, 1994.
- ORTEGA Y GASSET, José: *A tömegek lázadása*, Nagy Világ, Budapest, 2003.
- PALÁNKAI Tiborné: *A magyar büntető igazságszolgáltatás rendszere*, In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.)
- PAPP Judit: *A közigazgatási jog alapjai*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995.
- PARÁDI József: *Rendvédelem vagy rendészet?* Belügyi Szemle, 2001/2.
- PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Dialóg Campus Kiadó – Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012.
- PERETTI-WATEL, Patrique: *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable?* Risque et démocratie, IHESI, Paris, 1999.
- PRATKANIS–ARONSON: *A rábeszélőgép*, Ab Ovo, Budapest, 1992.
- PRESTEL, Bernhard: *Police et management moderne*, Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2.
- RECASENS I Brunet, Amadeu: *Police et magistrature.*, Revue internationale de Criminologie et de Police Technique, 1997/2.
- RENNER, Michel: *A biztonság új értelmezése*. In: A világ helyzete 2005. Újragondolt biztonság. Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2005.
- SAJÓ András: *Jogosultságok*, Seneca Kiadó, Budapest, 1996.
- SAJÓ András: *Látzat és valóság a jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- SALGÓ László: *Az új típusú biztonság*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- SAMU Mihály: *Általános jogpolitika, A jog depolitizálása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.
- SÁRI János: *Alapjogok*, Alkotmányjog II. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÁRKÖZI Irén: *A közösségi rendőri filozófiáról*, ORFK Tájékoztató, 1999/110/4.
- SIMON Sándor: *A hadtudomány mai értelmezése Magyarországon*, Hadtudományi Tájékoztató, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem kiadványa, Budapest, 1997/7. szám
- SKOLNICK, Jerome: *Justice Without Trial*. New York, 1966.
- SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig*, In: Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *Az alkotmányfejlődés keretei. És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004, 10.
- STANGL, Wolfgang: *A rendőrképzés gyakorlati és tudásszociológiai problémái*, Belügyi Szemle, 2001/10, 10.
- STAUFFER, Eric : *La zero tolerance et la baisse de la criminalité dans la ville de New-York*, Revue internationale criminologie, 1999/2.
- STENNING, M. Philip: *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*, In: Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.
- SUTKA Sándor – BAKSA László: *A TQM bevezetésének tapasztalatai a Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitányságon*, Belügyi Szemle, 2002/8.
- SZABÓ András – KOLTAINÉ DR. TÓTH Mária: *A bűnözés településhálózati megoszlása*, Belügyi Szemle, 1987/10.

- SZABÓ András: *A büntetőjog reformja*, G. & G. Kiadó, Budapest, 1992.
- SZABÓ ANDRÁS: *A rendészettudomány meghatározása és értelmezése*, Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2003/4.
- SZABÓ András: *Bűnözés – ember – társadalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- SZABÓ András: *Helyet kér a rendészettudomány*, Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2004/1.
- SZABÓ András: *Jogállami forradalom és a büntetőjog alkotmányos legitimitása*, Belügyi Szemle, 1999/10. szám
- SZABÓ András: *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*, Kriminológiai Közlemények, különkiadás, 1998.
- SZABÓ Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*, http://www.bmtt.hu/cuccion/letolt/rendtudtar/RendeszettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf, letöltve 2013. június 29-én.
- SZABÓ Máté – WISLER, Dominique (szerk.): *Tüntetések, rendőrség, demokrácia*, /szerkesztette: Villányi úti könyvek, Budapest, 1999.
- SZABO, Denis : *Police communautaire et médiation*, Montréal, 1999.
- SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.
- SZAMEL Lajos: *Jogállamiság és rendészet*, Rendészeti Szemle, 1992/3.
- SZENES Zoltán: *Akadémiai viták a hadtudomány struktúrájáról*, Hadtudomány, 2013/3–4.
- SZIGETI Péter: *A kormányzás, mint társadalmi tevékenység a különböző szaktudományokban*, In: Bayer József – Kiss Balázs (szerk.): *Trendváltások, Tanulmányok*. MTA Politikatudományok Intézete, Budapest, 2003., 137
- SZIGETI Péter: *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról*, Jogtudományi Közöny, 2001/4.
- SZIKINGER István: *A rendvédelem jogi alapkérdései*, Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1.
- SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*, Sík kiadó, Budapest, 1998.
- SZINTAY István – VERESNÉ DR. SOMOS Mariann: *A rendőrség EU-konform irányítási modellje*, Belügyi Szemle, 2002/8.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2005.
- TAUBER István: *A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája*, Belügyi Szemle, 2002/4.
- TÓTH Judit (ford.): *A szabadság és a biztonság változó összképe Európában*, Fundamentum, 2007/3.
- VASVÁRI György: *Adat- és vagyónbiztonság, A biztonságról*, CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997.
- VASVÁRI György: *Adat- és vagyónbiztonság. A biztonságról*. CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997.
- VASVÁRI NAGY Vilmos: *A hadtudományi kutató munka folyamata*, Egyetemi jegyzet, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2001.
- VÉKÁS Lajos: *Parerga*, Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez, Hvgorac, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008.
- VIGH József: *Kriminológiai alapismeretek*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1992., 11.

-
- VUCHETICH Máttyás: *A magyar büntetőjog rendszere*, II. könyv. Gyakorlati büntetőjog. A magyar jogtudomány klasszikusai. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.
- WACQUANT, Loïc: *A nyomor börtönei*, Helikon Kiadó, Budapest, 2001.
- WEBER, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, Gondolat, Budapest, 1982.
- WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I.* KJK, Budapest, 1987.
- WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I.*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
- WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I–II*, KJK, Budapest, 1992.
- WIENER A. Imre: *A büntetőjog forrásairól*, Magyar Jog, 1999/ 4.
- WILSON, James Q.: *Varieties of Police Behavior*. Cambridge MA, 1968.
- ZVEKIC, Ugljesa – KERTÉSZ Imre: *Bűncselekmények áldozatai a rendszerváltás országában*, UNICRI-BM Kiadó, Budapest, 2000.

