



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

A rendészet elmélete

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

[Ide írhatja a szöveget]

Tartalom

Bevezetés.....	3
A rendészeti igazgatás fogalma.....	4
A megismerés szintjei	5
A hétköznapi megismerés	5
A szakmai megismerés.....	6
A tudományos megismerés	7
A közigazgatási jogtudomány a rendészetről.....	7
A szervezéstudomány kihívásai	9
A törvényesség követelménye.....	11
A magyar modell	13
A rendészetelmélet megszületése.....	15
A rendészetelmélet eredményei.....	20
A rendészeti igazgatás társadalmi rendeltetése	22
A rendészeti funkciók.....	26
Összefoglalás.....	32
Kérdések.....	33
Irodalomjegyzék.....	34

Bevezetés

A közigazgatás az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás. Az állami feladatok azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül. Ezen társadalmi szükségletek rendkívül heterogének és egymáshoz képest jelentős tartalmi eltéréseket mutatnak. A közigazgatás a társadalom legnagyobb igazgatási komplexuma, amelynek belső szerkezete jól tükrözi a feladatok egymástól jelentősen eltérő sajátosságait. Ezt az összetettséget is hangsúlyozza *Magyary Zoltán*, amikor a közigazgatást szervezetként megragadva kiemeli, hogy „*a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására*”.¹

Beszélhetünk a közigazgatás „három eleméről”, a közigazgatási tevékenységről, a szervezetről, és végül a személyzetről, a közszolgálat szakembereiről.² A most idézett három elem jól megragadható a rendészet következőkben ismertetett fogalmában, ahol együtt találjuk a rendészeti tevékenységet, a rendészet szervezeteit, és a rendészeti hatóság tagját.

A közigazgatás, mint a közjóért fáradozó állami tevékenység előbb jelent meg, mint a hatósági fellépéseket szabályozó közigazgatási jog. Az újkor hajnalának európai abszolút monarchiái elindultak az eredeti tökefelhalmozódás és a polgárosodás útján, ami a közbiztonságot az elsőszámú társadalmi szükségletté emelte. Minthogy a nagyvárosi lét és az egyre nyitottabb piac körülményei között a mindennapok biztonságának fenntartásához a korábban zárt közösségek önvédelmi képességei már elégtelennek bizonyultak, a közbiztonság lett az első olyan közösségi igény, közügy, amelynek kielégítéséhez rendészeti tevékenységre, rendőrhivatalra és a szakmát megtanuló szakemberre, rendőrré volt szükség.

Megjegyezzük, hogy lehetséges egy másfajta közügy fogalom is. Ezek szerint a közügy az „...*aminek állapota túlmutat az – alkotmányos rendünkben egyébként értékelt és védett – egyéni érdekeken, és azokkal szemben megérdemli a közhatalom birtokában végzett érvényesítését.*”³ A most idézett megközelítés nem mond ellent az általunk kifejtett gondolatokkal, csupán arról van szó, hogy míg az egyének és közösségek korlátozott lehetőségeit segítő állami feladatok a közigazgatás szolgáltató jellegét hangsúlyozzák, addig a közösségi érdekeket a jogsértő egyénnel szemben védelmező állami feladatok a közigazgatás hatósági kényszerítő hatalmát emelik ki.

A rendőrködés a modern közigazgatás első formája, de egyúttal a feudalizmus terméke. A rendőrhivatal olyan korban született, amikor még hiányzott az a korszerű közjog, amely az államhatalmat is a jog uralma alá rendeli, de nem kellett számolni az emberi jogoknak azzal a felfogásával sem, amely csak a következő századok teljesítménye lett.

Amint azt megállapítottuk, a rendészetet a polgárosodás szüksége hívta életre, de a szabad piacgazdaság kibontakozása további változásokat ígért. A tulajdon elismerése, a szerződéskötés szabadsága és a törvény előtti egyenlőség biztosítása az alattvalóból polgárt teremtett, a közigazgatást újabb és újabb szükségletek teljesítésére sarkallta, a hatósági

¹Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942, 41.

²Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVGOrac, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 19.

³Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012, 48.

[Ide írhatja a szöveget]

tevékenységet a jog uralma alá helyezte. A fejlődésnek ezeket a stációit a rendészetnek is követnie kellett.

A rendészeti igazgatás fogalma

A rendészet a közigazgatásnak az a területe, amelynek társadalmi rendeltetése a közrend és a közbiztonság megóvása a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.⁴

A rendészet tehát

- működését tekintve **rendészeti igazgatás**, amelynek
- a szervezetét **a rendvédelmi szervek** alkotják⁵ és
- hatósági felhatalmazását **a rendészeti jogszabályokból** meríti.

A rendészeti igazgatás a rendvédelmi szervek szakirányú és szervei működésének foglalata.

A rendészeti igazgatás szakirányú tevékenysége a bűnüldözési, a közbiztonsági, az igazgatásrendészeti, és a csapaterős (karhatalmi) funkciókat fogja át.⁶

A rendészeti igazgatásban szervei működés alatt azt a végrehajtó-rendelkező tevékenységet értjük, ami folyamatosan biztosítja a rendészeti igazgatás szervezeti, személyi, tárgyi és anyagi-pénzügyi feltételeit.

Rendészeti igazgatást folytatnak az általános és a különös hatáskörrel felruházott rendőrségek,⁷ a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV),⁸ a büntetés-végrehajtási testület,⁹ a katasztrófavédelmi szerv,¹⁰ és a civil nemzetbiztonsági szolgálatok.¹¹

Az ügyészség igazságszolgáltatás közreműködőjeként bűnüldözési- és nyomozási jogkörökkel egyaránt rendelkezik, de rendészeti igazgatást nem teljesít.¹²

A rendészeti hatósági felhatalmazás a rendészeti igazgatás anyagi- és eljárási jogát alkotó törvényekkel biztosított jogosítványok összessége, amelyek alapján

- a rendészeti szervek hatósági eljárásaikban a hatóságnak alárendelt ügyfelek részére jogokat és köteleességeket állapíthatnak meg,
- a jogszabályi tilalmakat megsértőkkel szemben rendészeti szankciót alkalmazhatnak,

⁴Balla Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*, Magyar Közigazgatás, 2000/1. szám

⁵A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 1. § (1) szerint:

„(1) E törvény hatálya a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet), valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és 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.”

⁶A rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. BM rendelet

⁷A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

⁸A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény

⁹A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény

¹⁰A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

¹¹A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény

¹²Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény

[Ide írhatja a szöveget]

- az eljárás alá vont ügyféllel szemben rendészeti kényszerintézkedéseket rendelhetnek el
- a bűnüldözési feladataik teljesítése érdekében a nyomozóhatósági jogkörben eljáró rendészeti szervek, a büntetőeljárás törvényben meghatározott rendben, büntetőeljárás kényszerintézkedéseket foganatosítanak, annak érdekében, hogy az állam büntető igényét a bűncselekmények elkövetőivel szemben az igazságszolgáltatás útján érvényesíteni tudja.

A rendészeti jog legfontosabb forrásai a rendészeti szervezeteket alapító, szervezeti törvények, a közigazgatási és a büntetőjogi tilalmakat meghatározó anyagi jogi kódexek,¹³ valamint a közigazgatási hatósági- és a büntetőeljárás szabályokat magukba foglaló eljárási törvények.¹⁴

A megismerés szintjei

Az előzőekben a rendészeti igazgatás tankönyvekből merített meghatározásairól olvashattunk egy összefoglalást.

A rendőrség munkájáról, a katasztrófák elhárításáról, vagy akár a börtönőrök tevékenységéről mindenkinek van egy többé-kevésbé pontos képe. Elmondható tehát, hogy ezekről a foglalkozásokról nem kizárólag a tankönyvekből szerzünk információkat, hanem nagyon különböző forrásokból, amelyek eltérő minőségű ismereteket nyújtanak a számunkra. Ezek a források, attól függően, hogy mennyire hiteles és alapos tudást biztosítanak, a megismerés szintjeit alkotják.

A hétköznapi megismerés

A megismerés mindenki számára nyitva álló, a mindennapok tapasztalataira támaszkodó forrása **a hétköznapi megismerés**, amire az jellemző, hogy az innen nyert tudás időnként személyes élményekből, máskor pedig mások elmondásából táplálkozik, és nagyon gyakran a média közvetítésével jut el hozzánk.

Főbb vonásai:

- Ennek a tudásnak a megszerzése előre nem tervezett és nem is szükségesek hozzá alapozó ismeretek.
- Az ismeretek felszínesek, sokszor közhelyeket ismételgetnek és előítéletektől terhesek, de esetenként nagyon is lényeges összefüggésekre mutatnak rá.
- A megszerzett tapasztalatok nem rendszerezettek, de mégis nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy eligazodjunk mindennapjainkban.
- A hétköznapi megismerés a laikusok nyelvén szól, de a kifejezések – sokszínűségük és pontatlanságuk ellenére – nem ritkán a rendszert legmélyebb rétegeibe is betekintést engednek, rámutatnak a hibákra és kiemelik az erényeket.

¹³A büntető törvényről szóló 2012. évi C. törvény, a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény

¹⁴A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény

[Ide írhatja a szöveget]

A hétköznapi embernek a rendőrségről és más rendvédelmi szervekről alkotott képe olyan jelentőségű, hogy a rendészeti szakmák művelői erre támaszkodva szerezhetik meg a kisebb és a nagyobb közösségek támogatását a közbiztonság megóvásáért folytatott tevékenységükhöz, miközben szakértelmükkel, törvényes működésükkel és felelős magatartásukkal maguk is alakítják a lakossági véleményeket.

Amint azt a későbbiekben látni fogjuk, a hétköznapi embernek a rendészettel kapcsolatos reakciói a tudományok számára is fontosak, ezért dolgozták ki a közvélemény kutatások és a lakossági kikérdezések számos módszerét.

A szakmai megismerés

Vannak, akik a rendészetet szakmájuknak választják, a számukra kötelező a tudás magasabb szintjének megszerzése.

A szakmai felkészültség speciális ismereteknek rendszerbe foglalt birtoklását kívánja meg, amit a rendészeti szakképzés nyújt. A szakismeret kiterjed a rendészeti joganyag elsajátítására, a társadalmi környezetről szerzett tudásra, és a szakmai feladatok teljesítéséhez szükséges gondolkodásmód és cselekvési készségek kifejlesztésére. Ezeket a képességeket az iskolák csupán megalapozzák, gyarapításuk az aktív szolgálat alatt mindvégig kötelező.

A szakmaválasztás együtt jár egy szeparációval és egy integrációval. Amikor életpályát gondolunk el a magunk számára, elválunk azoktól, akik más utakon járnak, máshoz értenek, de ugyanakkor közösséget vállalunk azokkal, akik választott hivatásukat gyakorolják. A rendészeti szakmák jellemzője, hogy mind a civil élettől történő elválás, mind pedig a rendészeti szervezetbe való beilleszkedés, egyéb pályákhoz képest, erőteljesebb és külsőségeiben is hangsúlyosabb. (Jól jellemzi ezt a helyzetet, a belépők esküje, az egyenruha, a fegyverviselés, a hivatáserkölc, az egyes civil jogok korlátozása, stb.)

A szaktudás jellemzői:

- Ennek a tudásnak a megszerzése előre tervezett és szükségesek hozzá alapozó ismeretek.
- Ez a tudás a szakmai követelményekhez igazodik, tartalmazza a generális alapokat és a belső munkamegosztást visszatükröző specializációt.
- A megtanulhatóságot és a megértést segítő rendszert alkot.
- Szakmai nyelven szól, megkívánja a szakkifejezések pontos használatát.

A rendészeti szakmai tudással szemben követelmény, hogy az legyen letisztult, adjon alapot a magabiztos, gyakran azonnali, és a mások jogait súlyosan korlátozó beavatkozásra, egyszerre biztosítsa a jogszerűséget (a törvényességet), a szakszerűséget (a hozzáértést) és a szolgálatszerűséget (a rendészet belső fegyelmének megtartását).

[Ide írhatja a szöveget]

A tudományos megismerés

A rendészet tudományos megismerése a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a tudományok 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 tudományos megismerés célja a rendészet **működésének, szervezetének, személyzetének és jogi szabályozásának** elméleti igényű tanulmányozása annak érdekében, hogy hozzájáruljon

- ◆ a rendészeti tevékenységek kritikai elemzéséhez,
- ◆ a szervezetépítéshez,
- ◆ a rendészeti jog megalkotásához,
- ◆ a rendészeti szakmák magas szintű elsajátításához,
- ◆ a hatékonyság és törvényesség egyidejű növeléséhez.

A rendészet tudományos igényű vizsgálata arra a feltételezésre alapszik, miszerint a rendészeti igazgatás a társadalmi jelenségeknek egy olyan elkülöníthető területét foglalja magába, amely – a társadalom más intézményeihez hasonlóan – belső törvényszerűségek szerint működik. Ezeknek a törvényszerűségeknek a feltárására az európai kontinensen¹⁵ először a jogtudomány vállalkozott.

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.

¹⁵Az, hogy mindez a kontinensen történt a következőkkel magyarázható: Először azzal, 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 bünyügyi tudományok, noha a rendészetnek a büntető igazságszolgáltatásban játszott előkészítő szerepe már ekkor is nyilvánvaló volt. Végül megemlítjük, hogy az a két bünyügyi stúdium, amelyik nem kerülhetett meg a rendészet tanulmányozását, a kriminológia és a kriminalisztika csak a 19. század végén formálódott önállóvá.

[Ide írhatja a szöveget]

- A közigazgatási szervezet kizárólag a feladatai végrehajtására alkalmas **szakértelemmel** rendelkező személyzettel működtethető. A rendőr szakember.
- 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 valóságban**.¹⁶
- 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 széleskörű **diszkracionális** jogosultsággal oldotta meg.¹⁷
- A rendészet működése a rendészeti cselekvéseknek¹⁸ 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 Győző fogalmazott, amikor azt írta, hogy az örökdő-beavatkozó rendészeti veszélyelhárítást el kell választani a büntető igazságszolgáltatást előkészítő bűnüldözéstől.¹⁹ 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”** idősíkjaikat felfedezni.

A bűnüldözés számára a múlt, mint megismerendő valóság merül fel, 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 rendőr-szociológiai kutatások, amelyek a fegyveres polgároknak a rendészeti szervezetben testet öltött sajátos szubkultúráit vizsgálták, főként azért, mert ott a rendészet az egyének és a közösségek önvédelmi szükségleteiből építkezett, és sokkal kevesebb

¹⁶„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.”
Babbie, Earl: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata, Balassa Kiadó, Budapest, 1999, 48.

¹⁷Buzás Gábor: *Közigazgatás – rendészet - rendőri intézkedés*, PhD értekezés Pécs, 2011.

¹⁸A Magyar 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)

¹⁹Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901, 313.

[Ide írhatja a szöveget]

jelentőséget tulajdonított a jogi meghatározottságnak, mint a közjog – magánjog kettősségéből kiinduló hagyományos európai kultúra.²⁰

Ahhoz, hogy a hagyományos európai bürokráciára jellemző tudomány-rendszertani szemlélet „kihordja” a rendészettudományt, mint önálló stúdiumot, egy sajátos konvergenciára volt szükség, nevezetesen arra, hogy az európai rendőrségi kutatások felfigyeljenek az amerikai rendőr-szociológia teljesítményeire, az angolszász jogi felfogás viszont befogadja a rendőrségi jogra vonatkozó és a kontinensről származó normatív tanításokat. Mindkét tendenciára találunk példákat. Egyfelől megjelentek a rendőrséget szociológiai módszerekkel tanulmányozó kiváló európai kutatók (Dominique Monjardet, Thomas Feltes, Loubet del Bayle, Francois Dieu és mások), köztük magyarok is.²¹ Másfelől viszont 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 rendészeti kutatásokra jelentős hatást gyakorolt.

A szervezéstudomány kihívásai

A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jobbiztonság, 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 II. világháborút követő időszakban vált követelménnyé.

A változásokat tervezni és menedzselni szükséges. Erre mindeddig a rendészeti igazgatáson belül nem voltak kipróbált módszerek. A mintákat a gazdasági stratégiák szolgáltatták.

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.

²⁰A szerzők közül említjük meg E. Bittner, Gary T. Marx, H. Goldstein, R. Reiner, J. Skolnick és J. Q. Wilson nevét.

²¹Krémer Ferenc: A rendőri hatalom természete, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003

[Ide írhatja a szöveget]

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 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 a tudomány sokáig diszkréten hallgatott.)

A vállalkozások életében a jó stratégia garantálja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók *érdekszövetségét*.²² A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölérendeltség, a feltétlen engedelmisség, 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 létszámcsökkentés 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.)

A közigazgatás és a gazdaság összehasonlításáról az 1. számú ábra ad áttekintést.

²² Csath Magdolna: Stratégiai tervezés és vezetés, „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1993, 86.

Közigazgatás és gazdaság

Közigazgatás

- Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető)
- A piac alkalmatlansága
- Államcélok, kormányzati stratégiák
- Hatósági monopólium
- Fejlett közjog
- Szolgáltatásérő (senki ne tekintse saját tulajdonának)

Gazdaság

- Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető)
- A piac a legalkalmasabb
- Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés
- A monopólium tilalma
- Fejlett magánjog
- Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

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, ami azonban önmagában kevésnek bizonyult a rendészet társadalmi szükségleteket követő átalakításához.

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

A rendészettel szemben 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. Az európai rendészet mai formáját három fázison keresztül nyerte el:

[Ide írhatja a szöveget]

Az első szakasz a hadseregekből kivált rendőrhivatalok megalakulása még az abszolútizmus idején, a 17. és a 18. században.²³

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.²⁴

Végül a harmadik tényező a demokratikus jogállam II. 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.²⁵

A demokratikus jogállam előbbiekben 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.

A dolog nem ment könnyen a demokráciák mintaállamaiban sem.²⁶ 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.

²³ Ezen logika szerint a centralizált, katonai elvek szerint működő rendőrség eszméje megfelel a kontinentális Európa közigazgatási hagyományainak, összhangban van azzal az eredetmítossszal, amit a jogtörténészek úgy szoktak kifejezni, hogy „a rendőrséget a franciák találták ki a világ számára.” Jean-Paul Brodeur: Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest, Traité de sécurité intérieure, Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, 2007

²⁴ Lásd erről Foucault, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*, Latin Betűk, Debrecen, 1998

²⁵ Az emberi méltóság jelentőségéről lásd Habermas, Jürgen: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz, 2012, 21.

²⁶ A német rendészettudomány kialakulásának és első eredményeinek összefoglalása olvasható Szabó Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője* című tanulmányában, amely a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsának felkérésére készült 2011-ben

http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendesztudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf, letöltve 2013. június 29-én.

[Ide írhatja a szöveget]

- 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 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 szervei 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 kell tulajdonképpen a belső biztonságot előállító vállalatá 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.”²⁷

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

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 elszenvedni. Az a rendészettudomány, amelyik elszakad az empiriától, egy szűk értelmiségi elit érdeklődésén túl, nem számíthat arra, hogy tanításai a gyakorlatban hasznosulnak.

A külföldi kitekintés után nézzük meg a rendészeti kutatások hazai helyzetét.

A magyar modell

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.

²⁷Jaschke, Hans-Gerd, Neidhardt, Klaus: Moderne Polizeiwissenschaft als Integrationswissenschaft. In: Polizei & Wissenschaft Heft 4, 2004, 14-24., idézi Szabó Imre im.

[Ide írhatja a szöveget]

A rendszerváltás időszakában mind több alkotmányjogi és közigazgatási megalapozású elemzés készült a magyar rendőrség jogállami átalakulásáról. Kiemelkedő *Szamel Lajos* munkássága.²⁸ 1990 után ezek az eredmények hozzájárultak a rendészeti jog megalkotásához, az új szervezeti struktúrák kialakításához. Ebben az időszakban jöttek létre azok a tudományos fórumok és együttműködési formák, amelyek megteremtették a rendészeti kutatások bázisait, valamint a nemzetközi kapcsolatokat. A rendészeti kutatások olyan ágazatai is lendületet kaptak, amelyek korábban nem voltak jelen a hazai tudományos gondolkodásban. Megszülettek az első magyar művek a rendőrségi szociológia, - etika, és - szervezéstudomány körében.

A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig tudományos kontrollt nem kaphattak, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatásokhoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, végül teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények mérésére. A rendészettudomány jelentős támogatást nyújt a rendészeti szakmák művelőinek és a belügyekért felelős kormányzatoknak.

A fiatal tudományok számára az egyik legnagyobb kihívást a saját módszertan megteremtése jelenti. *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 látókörünkön túl elterülő világot. Márpedig mai társadalmi problémáinkra a megoldások ebben a 'mögöttes világban' találhatóak.*”²⁹

A rendészet körébe tartozó jelenségek rejtőzködő természete nem kizárólag a minősített adatok 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. (Ha valaki azt szeretné tudni, hogy ténylegesen hogyan zajlik egy nyomozás, akkor ehhez hiába lapozza fel a büntetőeljárás kódexet.)

A rendészettudománynak olyan módszerekre van szüksége, amelyek alkalmasak a rendészeti szervek működésében fellelhető törvényszerűségekre, 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.*”³⁰

A rendészettudományi megközelítés első szárnypróbálgatása a magyar rendőrség civil kontrollját elemző tanulmány volt. Ez a munka *az összehasonlító módszer* alkalmazásával készült. A magyar megoldásokat négy nyugat-európai ország rendőrségi struktúrájával

²⁸ Szamel Lajos : *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990

²⁹ Babbie, Earl: im., 29.

³⁰Babbie, Earl: uo.

[Ide írhatja a szöveget]

vetették össze. A vizsgálódás kiterjedt Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia és Németország rendőrségi szervezeteire is.

A Rendészeti Kutatók Egyesületének kutatói 2000-ben a rendőrség korrupciós érintettségét tanulmányozták. Kutatás módszereik között hangsúlyos szerep jutott a tényfeltáró mélyinterjúknak.

Az Országos Kriminológiai Intézet egy kutatás keretében javaslatokat dolgozott ki három fővárosi kerület bűnmegelőzési modelljének megalkotására. Ebben fontos szerepet kaptak a kerületi rendőrkapitányságok.³¹

A rendészettudomány széles körben igénybe veszi a közvélemény kutatás, a lakossági kikérdezés módszerét. Ezt példázza az Országos Kriminológiai Intézetben 2004-ben lefolytatott kutatás.³²

A hazai rendészeti kutatásokban nélkülözhetetlen az a tudományos háttér, amit a Magyar Tudományos Akadémia biztosít. A tudós testület kereteket nyújt a további fejlődéshez, serkenti az interdiszciplináris megközelítést, örködik a rendészeti kutatások magas színvonala felett, tekintélyével hozzájárul ahhoz, hogy a rendészettudomány nemzetközi színterein a magyar kutatók is szerepet kaphassanak.

Rendészetelméletet csak a gyakorlattal szoros kapcsolatban, empirikus kutatásokra támaszkodva lehet művelni. A rendészeti témák kutatói számára jelentős segítséget nyújtottak az állam- és jogtudományi karok valamint a korábbi Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Kiváló PhD disszertációk születtek.³³ Azonban a gyakorlattal szoros kapcsolatot tartó műhelyek hiánya jelentősen akadályozta az elméletalkotáshoz nélkülözhetetlen empiria megismerését csakúgy, mint a tudományos eredmények hasznosítását. Ezeknek a feltételeknek kialakításához a rendészeti felsőoktatás nyújtja a legalkalmasabb kereteket. Kikerülhetetlen ezért a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kara tanszékeinek tudományos műhelyekké fejlesztése. Ez alapozhatja meg majdan a rendészeti doktori iskola működését is. A leendő iskola jelöltjei a rendészeti praxis alapos ismeretében, megfelelő tudományos irányítás mellett járulhatnak hozzá a tudomány fejlesztéséhez és ennek révén a mindennapok biztonságának erősítéséhez. A rendészettudomány nemzetközi és hazai teljesítményei bőséges szellemi muníciót biztosítanak ahhoz, hogy e szaktudomány első doktori iskolája megkezdje működését.

A rendészetelmélet megszületése

Magyarországon 1990 után a rendőrségi kutatások három irányba indultak el. Megkezdődött az addig alig ismert nyugati eredmények és kutatási módszerek átvétele.³⁴ Tanulmányok

³¹Nagyvárosi bűnözés, Bűnmegelőzés Budapest V., IX., és XXII. kerületében, OKRI – Bíbor Kiadó, Budapest, 2003

³²Áldozatok és vélemények, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2004

³³Bejczy Alexa a titkos információgyűjtésről, Búzás Gábor a rendészeti intézkedések tipológiájáról, Christian László a rendészet alapvonalairól és az önkormányzati rendőrségről, Csányi Csaba a tanúvédelemről, Hautzinger Zoltán a katonai büntetőeljárásról, Hetesy Zsolt a titkos felderítésről, Kenedli Tamás a rendészeti informatikáról, Kis László az Európai Unió keretében folytatott bűnügyi együttműködésről, Mészáros Bence a fedett nyomozásról, Nagy Judit az unió rendőrségei közös nyomozó csoportjainak működéséről írt dolgozatával szerzett tudományos fokozatot.

³⁴Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*, Sík Kiadó, Budapest, 1998

[Ide írhatja a szöveget]

születtek a hazai rendőrség helyzetéről, elképzelések láttak napvilágot a rendőrségi modernizációról.³⁵ 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. Kevésbé bizonyultak eredményesnek azok a kutatások, amelyek a modernizációra irányultak.

Azt lehet mondani, hogy 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 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 önállótó lenni feladatai tudományos támogatásában. A hivatalnokoktól tudományos teljesítményeket vártak el, a kutatókat pedig megpróbálták hivatalnokká fegyelmezni.³⁶

Ebben a helyzetben az elmélet munkásai azt teheték, hogy önkritikusan felülvizsgálták 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 tudomány-rendszertani 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 nyomatókat kapnak az alkotmányos jogállam követelményei, viszont hátránya, hogy nem kerülnek tudományos művelésre azok a rendészeti területek, amelyek részben a jogi jelenségeken kívül esnek, illetve olyan közbiztonságot védelmező, avagy helyreállító műveletek, amelyeknek a jog csak a kereteit, korlátait, és sohasem a tartalmát képes meghatározni. (Ilyen téma egyebek mellett a titkos információgyűjtés, vagy a tömegzavargások csapatrendőri erővel történő megfékezése, általában a legitim fizikai erőszak aktuális bevetése, olyan közbiztonságot fenyegető veszélyek esetében, amelyek egyéb módon nem háríthatóak el.)

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, és nem különben nehézségekbe ütközik az eredmények szintézisbe foglalása.

Törekvés mutatkozik arra is, hogy **a hadtudomány** terjessze ki kompetenciáját a rendészetre. Ennek előnye, hogy bizonyos korábbi együttműködési formákra építhet, hátránya viszont, hogy a rendőri tevékenységnek csak egy kis szeletét képes hozzáértéssel vizsgálni, miközben

³⁵Balla Zoltán: *Rendészet, rendőrség, belső rend, közbiztonság*, Jogtudományi Közlöny, 2000/10. szám

³⁶Finszter Géza: *The Political Changeover and the Police. Police in Transition*, Central European University Press, 2001

[Ide írhatja a szöveget]

a militarista szervezetet konzerválja ott is, ahol a rendészetnek a közszolgálatához kellene közelednie. A rendészet és a honvédelem egybevetését a 2. számú ábrában követhetjük.

2. számú ábra

Szakmai ethoszok

Katonai

- Ellenséges környezet, totális fenyegetés
- A szükséges erőhatalom bevetésére való képesség
- Az önfeláldozás követelménye
- Csak a győzelem elfogadható

Rendőri

- Támogató környezet, lokális jogsértés
- A minimális (szükséges és arányos) erőhatalom bevetésére való képesség
- A veszélyvállalás követelménye
- Csak a törvényes eszközökkel elért eredmény az elfogadható

Az utolsóként említett elgondolás szerint helye van egy új tudományágnak, amelyiket nevezhetünk **rendészettudománynak** is. Ennek előnye, hogy a számtalan kutatási szempontot képes szintetizálni, hátránya viszont, hogy hagyományok hiányában alacsonyabb szakértelemre támaszkodhat, a tudományos közélettől 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?

Bebizonyosodott, hogy szükség van önálló rendészeti tudományágra, amely társadalomtudományként a bűnügyi tudományokkal és a közigazgatás tanával egyaránt szoros kapcsolatot mutat, de kialakíthatóak a kapcsolódási pontok a szociológiához, az etikához, a politológiához és a pszichológiához, valamint a szervezés-tudományhoz is.³⁷ Ez utóbbiak úgynevezett kötőjeles tudományterületekként a megalkotásra kerülő rendészeti diszciplína alrendszerében működhetnek, de nem válnak el teljesen azoktól a tudományágtól sem, ahonnan módszereiket, fogalmaikat kölcsönzik, és amelyek törvényszerűségeire a kutatásokban figyelemmel vannak. Ezek: a rendőr-szociológia, a rendőretika, a rendőr-pszichológia és a rendőrségi szervezésemélet.

A rendészeti tudomány része lehet a rendőrségi kriminalisztika, amely a hagyományos nyomozástani területeken kívül magába foglalja a kriminállogisztika, a kriminálnformatika és a kriminálstratégia ismeretanyagát is. Mindez ismételt felveti a kriminalisztika

³⁷Szabó András: *A rendészettudomány meghatározása és értelmezése*, Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2004/4. szám, 21-27.

[Ide írhatja a szöveget]

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 fegyver-szakértés, a daktiloszkópia, valamint az okmány- és írásszakértői tevékenység. (Magyarországon történt egy kísérlet ezeknek a területeknek a természettudományos rendszerekbe történő visszaintegrálására, amikor rövid ideig kriminalisztikai kutató laboratórium működött a Budapesti Műszaki Egyetemen.)

Egyes európai országok az új tudományág megalapozásának különböző fázisaiban vannak. Németország példájára már utaltunk. Franciaországban az 1984-ben útjára indított rendőrségi reform adott nagy lendületet a rendészettudományi kutatásoknak³⁸ Szlovákiában a rendészeti kutatások önállósodása már többéves múltra tekint vissza.³⁹

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. Mások ezt a törekvést azért tartották időszerűnek, mert az új évszázad hajnalán a rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan jelentőségre tettek szert, ami korábban a közigazgatásnak nem volt jellemzője. Nyilvánvalóan a bűnözés elsőszámú 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 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 szemléletet igényel.⁴⁰

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 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

³⁸Loubet del Bayle, Jean- Louis: *La police l'approche socio-politique*, Montchrestien, 1992, Paris

³⁹Holcr, K. – Doz, Sc. – Chalka, R.: *Rendőrtudományok és ambícióik*, Bratislava, 2000, Nyerfordítás, RTF

⁴⁰Dános Valér: *Mérhető-e a rendőrségi munka hatékonysága?* Belügyi Szemle, 1992/4. szám, 40.

[Ide írhatja a szöveget]

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 miniszteriális és a rendőrségi igazgatásban. Másfelől viszont a rendészet elmélete nem emelkedhet az alap kutatási magasságba, fő forrása az esettanulmány, és 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, amelyből „tudomány előtti” felismerések nyerhetők.⁴¹ 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, kutató intézetekre és szakiskolákra. (Jellemzőnek találjuk, hogy a rendőri hierarchia már ettől a viszonylagos önállóságtól is tartva azt szorgalmazta, hogy maguk a rendőrségi egységek kapjanak kutatóhelyi státuszt.)

A tudományos bázis létrehozása a rendészeti felsőoktatás feladata. Ezért arra kell törekedni, hogy a vezető rendészeti szakemberek képzése egyetemi rangú tanintézetekben történjék, ahol a doktori iskolák is működhetnek. Ehhez azonban a hagyományos rendőr akadémiáknak el kell érni az akkreditációhoz szükséges minőséget. A rendészet tana nem azonos a tantárgyi struktúrával és a tanszéki tagozódással sem. A felsőoktatás egyszerre műhelye és felhasználója a kutatásoknak, de a tanintézet szervezetének kialakítása a tudomány-rendszertani megfontolások mellett didaktikai szempontokat is követ.

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.

Összefoglalva az eddigieket tegyünk kísérletet a rendészettudomány meghatározására:

⁴¹Holcr, K. – Doz, Sc. – Chalka, R.: im.

[Ide írhatja a szöveget]

Tartalmi meghatározás: A **rendészettudomány** a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a rendészettudomány által kialakított fogalmakkal leírt ismeretek összessége, amelyek lehetővé teszik a kutatási tárgy törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak megértését. A rendészettudomány kutatási eredményeinek szintézise **rendészetelmélet**, ami a rendészeti igazgatás legáltalánosabb törvényszerűségeit foglalja rendszerbe. A **rendészeti tanok** a rendészettudomány által feltárt ismeretek didaktikai célokat is követő rendszerbe foglalása. A szöveggörnyezettől függően **a rendészettudomány, a rendészetelmélet és a rendészeti tanok** szinonimaként is alkalmazható kifejezések.

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

Tudomány-rendszertani meghatározás: A rendészettudomány az állam- és jogtudományok sorában helyet kapott és **az MTA által önálló diszciplínaként** elismert társadalomtudomány.

A rendészetelmélet eredményei

A rendészet elméletének kidolgozása nehéz feladat. A II. világháború után különösen a következő tényezők sürgették a kutatómunkát:

- Elsőként **az emberi jogok** addig nem tapasztalt felértékelődéséről kell szólnunk, amiben a döntő érvet az önkényuralmi rendszerek riasztó példái szolgáltattak. Világossá vált, hogy a hatalom akkor sem lehet abszolút, amikor a közbiztonság körébe tartozó feladatait teljesíti. A rendészet a jog hadserege.
- El kellett utasítani a titkosságnak korábban természetesnek tartott általános igényét is. A bizalmas adatkezelést a szükséges mértékre érdemes visszazorítani (ahol indokolt, ott joggal elvárható a titkok megőrzése), viszont teret kell adni a közérdekű adatok nyilvánosságának. A rendőrség **társadalmi ellenőrzésének** kiépítése kutatási feladat.
- A bűnözés növekedése felvetette, hogy baj van az eredményességgel. A reagáló bűnüldözési felfogás helyébe a bűnözés átfogó kontrolljának igénye lépett, amely a rendészeti rendszer átalakítását sürgette. Ez egy olyan program volt, ami csak a rendőri szervezeti és szakirányú működés alaposabb ismeretében számíthatott sikerre. A társadalommal kooperálni képes rendőrségi szervezet szocio-politikai vizsgálata merőben új szempont, ami azokat a társadalomtudományokat is mozgósította, amelyek korábban egyáltalán nem merészkedtek erre a területre (szociológia, politológia).
- **A közigazgatás és a büntető igazságszolgáltatás reformja** elérte a rendőrséget is. Ezek a rendszerek egymással szoros kapcsolatban teljesítik feladataikat, ezért tudományos megismerésük mélységében sem lehetnek lényeges eltérések. Kiderült azonban, hogy míg a közigazgatás nem rendészeti ágazatai és az eljárási reformok gazdag elméleti megalapozásra számíthatnak, hasonlóan kiterjedt tudományos ismeretek a rendőrségekről nem állnak rendelkezésre. Különösen érzékeny terület a titkos felderítés, amelynek jogi szabályozása a demokráciák vezető országaiban sem volt megoldva. Ezt a hiányt nem lehetett pótolni a terület elméleti feldolgozása nélkül.
- Az alkotmányos jogállam fejlett demokratikus intézményei leleplezik a rendőrségi diszfunkciókat, a jogsértéseket, az elégtelen jogi szabályozást, a hivatali

[Ide írhatja a szöveget]

bántalmazások és a kényszervallatások gyakorlatát, a belső korrupciót és a rendészeti szervek egymással folytatott rejtett küzdelmeit, amit „a rendőrségek háborújának” szoktak nevezni. Mindehhez járulnak a rendőri szervezetek működési zavarai, az embertelen szolgálati körülmények, a beosztottak kiszolgáltatottsága főnökeinek, a rendőrképzés hiányosságai, az alacsony erkölcsi és anyagi elismerés. A rendőrség nagyon is rászólgál arra a kritikára, amelyre csak azok a kutatások képesek, amelyeknek tárgya maga a rendőrség. Ez a kritika a rendőrök érdekeit is szolgálja.

A rendőrség elmélete akkor születhet meg, amikor a rendőrségi szervezet és annak működése kutathatóvá válik és ezt maga a testület sem kívánja megakadályozni.

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

Ami a támogató stúdiumokat illeti, a közbiztonság oltalmazása és a bűnüldözés a legtöbb segítséget a jogi tanoktól kapta, de példának okáért a modern kriminalisztika létre sem jöhetett volna a természettudományok fejlődése nélkül. A rendőrség, mint kutatási tárgy ellenben először a szociológia és a vezetéselmélet kíváncsiságát keltette fel. Később csatlakozott az említett társadalomtudományokhoz a kriminológia, ami egészen a legutóbbi időkig a bűncselekményt, mint emberi magatartást és a bűnözést, mint társadalmi tömegjelenséget tekintette tanulmányozhatónak a maga módszereivel. Csak viszonylag lassan terjesztette ki hatáskörét a bűnözést kontrolláló szervezetekre, a bűnüldözésre, és az igazságszolgáltatásra. (A börtönügy viszont már korábban, szinte megszületése pillanatában a kriminológiai érdeklődés homlokterében volt.)

A rendőrség, mint a tudományos teljesítmények felhasználója harmonikus viszonyt alakított ki az elmélettel. Kapcsolatukat a kölcsönös tisztelet jellemezte. 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 élték át a szolgálatok előtt álló nehézségeket. A szociológia ritkán kínált megoldásokat, ha mégis, akkor azok alig voltak alkalmazhatóak, minthogy e diszciplína túlzottan magas absztrakcióival a gyakorlat nem tudott (vagy nem akart) mit kezdeni.

Érdemes áttekinteni a kétféle kutatási irány legjellemzőbb vonásait.

Azoknak a kutatásoknak a sajátosságai, amelyeknél a rendészet ***a tudományos eredmények felhasználója***, a következők:

- ◆ 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,

[Ide írhatja a szöveget]

- ◆ 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 napi szükségleteinek kiszolgálása, és nem a rendészet reformja.

Azoknak a kutatásoknak a 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, a tudományos fórumok ítélete és a nemzetközi tapasztalatoknak való megfelelés dönti el,
- ◆ az eredmények a rendészet egészére érvényesek, de a gyakorlatban közvetlenül nem alkalmazhatóak,
- ◆ a kutatók kritikával közelítenek a rendészethez, nem veszik tudomásul a titkosságot, azt a vizsgálódó tekintet elé épített falnak tekintik, amelynek gyakran csupán egyetlen értelme van, a testület belső működési zavarainak elleplezése,
- ◆ a kutatások fő célja a változások kezdeményezése, a rendészet átalakítása.

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 rendészet csak demokráciákban válhat kutatási tárggyá, és ez elsősorban nem a kutatók számára fontos, hanem a rendészeti szakma gyakorlóit emeli a legmegbecsültebb hivatások magasságába.

A rendészeti igazgatás társadalmi rendeltetése

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 igazgatást tekinthetjük **negatív igazgatásnak** is, ahol a negatív jelző arra utal, hogy a rendészet feladata a jogsértésekkel való szembenézés, azok elhárítása, és ilyen módon a társadalom által létrehozott értékek megvédelmezésére hivatott. Ehhez képest a közigazgatás más ágazatai az új értékek létrehozásának igazgatási feltételeit teremtik meg. Utóbbiakat tekinthetjük a **pozitív igazgatás** territóriumának (oktatás, egészségügy, szociálpolitika, társadalombiztosítás, környezetvédelem, stb.).

A negatív és a pozitív igazgatás jellemzőit a 2. számú ábra tartalmazza.

2. számú ábra

Értékteremtő- és értékvédő közigazgatás

pozitív

- Az értékteremtő emberi teljesítmények szervezeti és működési rendje
- A szakirányú és a szervi működés jól elkülönül (pl.: orvos – kórház, tanár – iskola)
- A teljesítmény jól mérhető
- Magas szakmai rang

negatív

- A jogsértő emberi magatartást korlátozó szervezetek működési rendje
- A szakirányú és a szervi működés nem válik el élesen (rendőrség – rendőr)
- A teljesítmény nehezen mérhető
- Alacsony szakmai rang

A rendőrségek nem teremtik, hanem megvédelmezik a biztonságot azáltal, 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 eljárási kényszerintézkedésekkel felderíthetőek. A legitim erőszak egyes eszközeit a rendészetén kívül más közigazgatási hatóság nem is birtokolhatja, ez utóbbit tekinthetjük a rendészet **legitim fizikai erőszak monopóliumának**.

A közrend és a közbiztonság a rendészeti igazgatás megértéséhez nélkülözhetetlen kulcsfogalmak. A közrend és a közbiztonság azért váltak a társadalmak közösségi szükségleteinek leírására alkalmas fogalmakká, mert a modern világ a kockázatoknak és veszélyeknek olyan tömegét termeli, amelyek ellen hatékony védekezési mechanizmusokat kell kiépíteni, anélkül, hogy az egyes veszélyeztető helyzetek a jog számára prognosztizálhatóak lennének.

A közrend

A közrend fogalom kialakításának kétszáz éves stációt végig kísérve, meglehetősen ellentmondásos képet kapunk.

[Ide írhatja a szöveget]

Az a törekvés, amelyik a közrendnek, mint általános erkölcsi rendnek a lényegét a jog világán kívül keresi „a közrendet olyan, többnyire íratlan szabályok összességének minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek.”⁴² Ez a felfogás azonban a közrendet védelmező rendészet társadalmi rendeltetését felettébb bizonytalanná teszi. Önmagában már az is tarthatatlan, hogy erkölcsi szabályok és szokások védelmére hatósági kényszert vegyünk igénybe, de még súlyosabb a probléma akkor, ha arra gondolunk, hogy ebben az esetben „nem a jogszabály megsértése hozza működésbe a rendészeti szervet, hanem a rendészeti szerv emel valamit megfoghatatlan szabállyá.”⁴³

A hazai jogirodalom egyik klasszikusa, a rendőrségi szervezet első tudományos igényű kutatója, a közrendet a jogi és az egyéb társadalmi normák sajátos együtteseként írja le, amikor úgy véli, hogy a közrend „az embereknek közös célra való együttműködése a jog és a természet határain belül.”⁴⁴

Ezen az úton haladva eljuthatunk a közrendnek a jogi rendből levezetett azon fogalmához, amely most már semmiféle ellentmondásba nem kerülhet a rendészet joghoz kötöttségével, és nem jár azzal a veszéllyel, hogy pusztán valamely erkölcsi felfogás kizárólagossá tételéhez hatósági kényszert vehessünk igénybe, de azzal sem, hogy magát az erkölcsi szabályt a rendészeti beavatkozás hozza létre.⁴⁵

A közrend meghatározható kizárólag a jog alapján is. A rend jogi fogalma arra az adottságra épít, hogy az egyének és közösségeik harmonikus működésének a feltételei az ember által megismerhetőek és követhetőek, sőt e kondíciók a magatartások jogi szabályozása révén megteremthetőek, illetve a tilalmak által megvédelmezhetőek. A jogi eszközök azonban nem alkalmasak minden társadalmi cél elérésére, ezért a jogrend a társadalmi rendnek csupán az a része, ami állami szabályozással teremthető meg.

A jogrend maga legalább két részre osztható:

- Magánjogi rendre, amelynek a központjában a polgárok közötti kapcsolatok, a gazdaság és a piaci viszonyok rendezettsége áll.
- Közjogi rendre, amelyben az állam és polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatóak.

A közjog által létesített rend a közrend.⁴⁶

A magánjogi rend és a közrend egyaránt a polgárok önkéntes jogkövetése által valósul meg, de egyik sem nélkülözheti a védelmet a jogsértő magatartásokkal szemben. A civilisztikában erre szolgál a tulajdon elismerése, a felek rendelkezési joga, a szerződéses szabadság, a birtokvédelem és végső soron a polgári jogi igény érvényesítése bíróság előtt.

Az előbbiektől különbözik **a rendészet, ami a közrendnek a közjog által jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól való közjogi eszközökkel történő oltalmazásával**

⁴²Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség...* im., 13.

⁴³Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség...* im., uo.

⁴⁴Concha Győző: *Politika, Közigazgatástan*, Budapest, 1905, 307-308.

⁴⁵Balla Zoltán: A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban, *Belügyi Szemle* 2000/2. szám

⁴⁶Kántás Péter: *A rendészet fogalmához*. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1. szám, 50.

[Ide írhatja a szöveget]

azonos.⁴⁷ A rendészet számára a közrend egyfelől a védelem tárgya, amely felett a rendőrnek őrködni kell, másfelől a védelem formája, amelyet a rendőrségnek és minden eljáró tagjának be kell tartania. (A közrendet nem lehet a közrendhez tartozó normák megsértésével védelmezni.)

Rendészeti feladatok meghatározása a közjog két területén történhet:

- a közigazgatási hatósági feladatok kijelölése a közigazgatási jog,
- a bűnüldözési feladatok szabályozása a büntető anyagi- és eljárási jog tárgya.

Mindazokban a hipotézisbe nem foglalható esetekben, amikor a közbiztonság veszélybe kerül, a rendészetnek olyan beavatkozásokkal szükséges védeni a közösség értékeit, amelyek eljárási rendje ugyancsak nem szorítható jogszabályok keretei közé. Eljutottunk a rendészetnek nyújtott általános felhatalmazás formulájához, egy olyan **generális klauzulához**, amely szerint a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közbiztonság védelméhez szükséges.

Vannak, akik úgy vélik, hogy a jogállami rendészet számára nem megengedhető az általános felhatalmazás, minthogy egyfelől arra nincs is szükség, másfelől pedig bármilyen szűk érvényesülése az önkénynek engedne utat. Magunk úgy véljük, hogy általános felhatalmazásra a le nem győzött veszély elhárítása érdekében szükség van. Az mégsem tekinthető jogon túli akciónak, mert bevetése **törvényi felhatalmazásra** történhet, formáját **a szükségesség és az arányosság** követelményei határozzák meg, végül pedig van olyan szubsztanciális érték – az emberi méltóság – amit még rendkívüli helyzetekben is tiszteletben kell tartani.

A közbiztonság

A közbiztonság, mint jogi tárgy védendő értékek összessége, amelyet a demokratikus jogállamok **államcélként** határoznak meg.

1990-ben külföldi rendőrségi szakértők világították át a legnagyobb magyar rendészeti szervezetet, a rendőrséget. Egyik első jelentésükben ekként írtak a közbiztonságról: **A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának** az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljaikat.

Az, hogy a közbiztonság az értelmes munka feltétele, csakúgy, mint az úthálózat vagy a hírközlés, nehezen érthető, mert amikor megvan, akkor sem látható tárgyi valóságában úgy, mint a sztráda vagy az internet. Amikor pedig elvész, akkor nyomban érzékeljük a hiányát, de rendszerint a magunk erejéből már képtelenek vagyunk pótolni.

A közbiztonság védelmezése beruházás-igényes feladat, amiként példának okáért az útépités is nagyon drága vállalkozás. De az idézett formulában van még egy felismerés: a közbiztonság csak akkor értelmes, ha támogatja a kockázatokat is hordozó, személyes bátorságot és autonómiát követelő, felelősséget is vállaló értékteremtő munkát. Az alkotó tevékenység egyéni és a közösségi szabadságjogokat feltételez. Az a biztonság, ami az emberi jogok megsemmisítésével jár, semmit nem ér, mert az ilyen állapot a társadalom teremtő

⁴⁷ Szamel Lajos: *Jogállamiság és rendészet*. Rendészeti Szemle, 1992/3. szám, 11.

[Ide írhatja a szöveget]

erejét pusztítja el. „ A szabadság tiszteletben tartása mindenki fő törekvése a jövő Európájában. A biztonság csupán eszköz a szabadság fenntartására, amelynek a joguralom, az európai és a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek keretén belül kell maradnia. A szabadság és a biztonság e viszonyának kell irányítania az Unió politikáját.”⁴⁸

A rendészet erőszak-monopóliuma csak a már létrehozott értékek védelmére alkalmas, represszióval új értékek nem állíthatóak elő. Ezért nem tudta megmenteni a szilárd közbiztonság a tekintélyelvű rendszerek összeomlását.

A rendészeti feladatok meghatározásának tehát az előbbiekre figyelemmel szigorú jogi rendje van, de természetesen ezek a feladatok társadalmi rendeltetésükre tekintettel egyetlen mondatban is összefoglalhatóak, ez pedig nem más, mint *a közbiztonság védelmezése*.

A rendészeti funkciók

A rendészeti funkció rendészeti hatósági feladat végrehajtása rendészeti hatósági jogkörben

- jelenléttel;
- információszerzéssel;
- hatósági jogalkalmazással; és
- a legitim fizikai erőszakkal.

A rendészeti funkció kifejezi a rendészet társadalmi rendeltetését, ami a közrend és a közbiztonság védelmében jelölhető meg.

A rendészeti feladat az előbbihez képest a végrehajtó rendelkező tevékenység célja, ami az előzőekben felsorolt funkciók teljesítésével érhető el.

„A közigazgatási funkciói értelmezése vitatott. Sokan a funkció fogalmát azonosítják a „feladat” fogalmával, a két szót azonos értelemben használják. A funkció, véleményünk szerint általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest konkrétabb teendőket jelöl, a funkciók ellátásához szükséges teendőket.”⁴⁹

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 rendészeti feladatok differenciálódása és a hozzájuk kapcsolódó funkciók alapján szükségessé vált olyan struktúrák kialakítása, amelyek a munkamegosztás rendjén egy-egy rendészeti feladat felelősei és a végrehajtáshoz nélkülözhetetlen funkciók ellátásának specialistái lehettek.

⁴⁸Tóth Judit, (ford.): *A szabadság és a biztonság változó összképe Európában*, Fundamentum 2007/3. szám, 87.

⁴⁹Lőrincz Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997, 23.

[Ide írhatja a szöveget]

Míg a közbiztonsági rendőrség a jelenlétkben, addig a bűnügyi rendőrség az információ-szerzésben teljesíthette ki a maga szakmai arculatát. Ehhez hasonlóan a legitim fizikai erőszak is differenciálódott, nevezetese a rendészeti- és a büntetőeljárású kényszerintézkedések alakjában.

A jelenlét

A rendészeti funkciók közül a legáltalánosabb és leghatásosabb a **jelenlét**. A jelenlétre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A veszély lehet konkrét és közvetlen, ami a jog által jól definiálható, vagy olyan mértékben absztrakt és távoli, hogy azt anyagi normában leírni nem lehetséges, de nem is szükséges. Mindezek ellenére a rendészeti jelenlét nagyon is tervezhető és a helyi szükségletekhez igazítható. Célszerű megszervezése nagyfokú cselekvési autonómiát követel a rendészeti hatóságtól, amellyel annál inkább képes élni, minél alaposabb szakmai ismeretek birtokában van és minél alkalmasabb az együttműködésre azzal a szűkebb társadalmi közeggel, amelyet védelmezni köteles.

Amennyiben a jelenlét a legáltalánosabb és leggyakoribb rendészeti funkció, ami csak nagyon áttételes és elvont normatív szabályozást visel el, akkor ebben erre tekintettel miként érvényesíthető a jog uralma? Ezen a ponton egy sajátos összefüggésre érdemes felügyelni. Nevezetesen arra, hogy a jelenlét az esetek többségében nem jár együtt mások jogainak a korlátozásával, és nem igényel jogi felhatalmazást sem. Valójában ez a funkció nem több az önvédelemnél, amely minden embert megillet, és nem több a gondossági kötelességnél, ami viszont mindenkitől elvárható. Ezért lehetséges és kívánatos példának okáért az, ha a rendőrség közterületi szolgálatát az önkéntes segítőkkel, a polgárőrség tagjaival vagy esetleg a közterület felügyelet munkatársaival közösen látja el.

Az örökös felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás, azonosítható a **közbiztonsági szolgálatok** munkájával. Az örökös jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelembe. Az örökös nem monopóliuma a rendészetnek, sőt a magánszféra gátat is szab a hatósági cselekvésnek. Ugyanakkor ez a feladat társadalmasítható a legkönnyebben és a magántulajdon világában piaci szolgáltatásként is megtalálhatja a helyét. Ezekből az adottságaiból két, egymásnak ellentmondó következtetés is levonható.

Az egyik szerint az örökös nem feltételez szakértelmet, nem is várható tőle különösebb eredmény, nincs mód hatékonyságának mérésére, ezért az egységes rendészeti szervezetben mindig csak alárendelt szerepet játszhat a bűnüldözés mellett. Létezik azonban egy másik értelmezése is a közbiztonsági jelenlétknek, ami új szempontokat vezet be. A hatósági örökös ezek szerint igazi szakmai tudást feltételez, ami a veszélyek prognosztizálásán, és a rendelkezésre álló erők célszerű elosztásán alapszik. Az eredmények jól mérhetőek, de nem a statisztika módszereivel, hanem kockázatelemzéssel, a szubjektív biztonság rendszeres mérésével, a rendészeti szolgáltatások lakosságú elfogadottságával.

A közbiztonsági kompetencia nem csupán a veszélyek helyes előrejelzésére és a kockázatelemzésre támaszkodik, hanem ugyanakkor a társadalmi környezettel való szoros együttműködés formáit is kialakítja. Fő eszköze a kommunikáció és a kooperáció. Ez a tevékenység igen kevés jogi szabályozást és nagyon sok helyi tapasztalatot követel. A közbiztonsági szolgálatnak legyenek pontos ismeretei a lokális biztonság erős és gyenge

[Ide írhatja a szöveget]

pontjairól, álljon folyamatos kapcsolatban a közösségekkel és azok képviselőivel, mutasson szolidaritást a magukat kevésbé megvédeni képes lakosokkal. A jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés **a közösségi rendőrség** szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillérei.

Azonban a közösségi rendőrség a tipikusan kényszerre alapított, az erőszak monopóliumra támaszkodó rendészeti funkciók teljesítésére nem képes, ezért a társadalom védelme a rendészet más szakmai szolgálatainak a kiépítését is megköveteli, azokét, amelyeknek első számú eszköze a legitim fizikai erő. Azt is mondhatjuk, hogy a közösségi rendőrség teremtette meg azt a munkamegosztást, amelyben elkülönülnek az örökös és a beavatkozó rendőrség szakmai kultúrája.

A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözeté. A veszélyelhárítás első mozzanata a jelenlét (örökös), ami nélkülözhetetlen a fenyegetés kellő időben történő felismeréséhez és ahhoz, hogy a veszélyből ne legyen sérelmi állapot. Ha ez nem jár eredménnyel, következik a második mozzanat, a kibontakozó jogellenes cselekmények legitim erőszakkal való megfékezése.

A közbiztonsági rendészet és a legitim fizikai erőszak monopóliuma

A rendészeti jogviszonyban keletkezett jogok és kötelezettségek gyakorlása, illetve kikényszerítése a megtámadott közbiztonság helyreállítását szolgálja. Ennek során a rendészet jogosult fizikai erőszak alkalmazására, amelynek legalitását a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti (egyebek mellett lásd rendőrségi és más rendészeti szervezeti törvények). Az ide sorolható rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan közigazgatási eljárásokban teljesíthetőek, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan vagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe. (Megjegyezzük, hogy az ilyen rendészeti intézkedések foglalatát nevezhetnénk rendészeti hatósági eljárásnak, megkülönböztetve azt az egyéb hatósági eljárásoktól, amelyek során fizikai erőszak bevetésére nem kerülhet sor.) **A legitim fizikai erőszak** jogi természete a következők szerint írható le:

Az erőszak legalitását 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:

- **eszközjelleű**, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetésére, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, 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,

[Ide írhatja a szöveget]

- **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 hatásos 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 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)

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 határfokát?

A megoldást keresve a rendészet 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 bevetett rendészeti intézkedést célszerű rendészeti válasz-erőszaknak nevezni, hogy az intézkedéseknek ezt a felettebb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.

[Ide írhatja a szöveget]

A jogellenes állapot felszámolását, a jogsértés megszakítását és leleplezését követően megfordul a helyzet, a rendvédelmi eljárás ettől kezdve szigorúan részletező és garanciális korlátokat állító szabályok alá rendeződik, e szabályok már nem a rendészeti közigazgatás eljárási jogában, hanem a büntető processzus kódexében keresendők.

A bűnügyi rendészet, az információszerzés

A rendvédelmi eljárások azon szakasza, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a rendvédelmi 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 pedig a bizonyítás.

Érdeemes a jelenlétben és a legitim fizikai erőszak alkalmazásában kifejeződő rendvédelmi 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 időszerű rendvédelmi jelenlét és erőszak **kárelhárító és kárenyhítő** lehetőségei igen szélesek, a potenciális áldozatot megvédeni képes, a megtámadott sértett számára nyújtott segítség pedig a vértlen embert óvhatja meg a súlyosabb következményektől;
- a rendvédelmi 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 rendvédelmi 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 rendvédelmi 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 rendvédelmi beavatkozás **objektív**, annak tárgya leküzdendő veszély, ezért annak sincs jelentősége, hogy a veszélyt kiváltó magatartás jogilag miként minősül.

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, de 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;

[Ide írhatja a szöveget]

- 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 bizonyítástól nem követelhető eredmény **minden áron**, ellenkezőleg, a jog beletörődik abba is, hogy a törvényesen lefolytatott eljárás esetenként sikertelen marad;
- a bizonyítás **a jog és a kriminalisztikai ajánlások hatálya alatt áll**, a jog előírásait megkerülő vagy azokat semmibe vevő parancsokat nem tűri el;
- a bizonyítás eljárási rendjét az alkotmányos büntetőeljárás jog szabja meg, 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, hogy bűnüldözési feladatokat lát el az ügyészség, amelynek rendészeti feladatai nincsenek. Más nyomozó hatóságok olyan rendvédelmi szervezeteken belül kapnak helyet, amelyeknek nem általános, hanem csak speciális rendészeti feladataik vannak (pénzügyőrség). Egyes rendészeti szervezeteknek minősülő bűnüldöző hatóságok feladata a bűncselekmények titkos információgyűjtéssel történő felderítése, de nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkeznek (civil nemzetbiztonsági szolgálatok, továbbá a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ).

A rendészeti funkciókat visszatükröző szolgálati ágak szervezeti kultúrájának összehasonlítását a 3. számú ábrából ismerhetjük meg.

3. számú ábra

Szervezeti és vezetési kultúrák

Őrködő jelenlét

- A környezet alapos ismerete, együttműködési készség
- Nyitott szervezet – kooperatív vezetés
- A veszély korai felismerése
- Erőszakkerülés

Beavatkozó rendészet

- A veszélyforrások alapos ismerete, elszigetelésük a környezettől
- Zárt szervezet – szigorú belső hierarchia
- Veszélyvállalás, bátorság, kockázatviselés, győzni akarás
- Az erőszak professzionális alkalmazása

[Ide írhatja a szöveget]

Összefoglalás

A rendészet tudományos megismerése a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a tudományok 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 tudományos megismerés célja a rendészet **működésének, szervezetének, személyzetének és jogi szabályozásának** elméleti igényű tanulmányozása annak érdekében, hogy hozzájáruljon a rendészeti tevékenységek kritikai elemzéséhez, a szervezetépítéshez, a rendészeti jog megalkotásához, a rendészeti szakmák magas szintű elsajátításához, a hatékonyság és törvényesség egyidejű növeléséhez.*

A közigazgatási jogtudomány főbb megállapításai a rendészeti igazgatásról:

- *A rendészet a modern közigazgatás első formája,*
- *A rendészetre háruló közigazgatási feladatok **a legitím fizikai erőszakot** is magába foglaló **hatósági felhatalmazás** birtokában teljesíthetők.*
- *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 közigazgatás jogállami formája **fejlett közjogot** igényel.*

A rendészeti tárgyú jogtudományi vizsgálódások korlátai:

- *A jogi elemzések csak arra adnak választ, hogy milyennek **kell lennie** a rendészeti igazgatásnak, de arra nem, hogy milyen az **a valóságban**.*
- *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 széleskörű **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.*

*A rendészeti igazgatás idősíkjai: A bűnüldözés számára **a múlt**, mint megismerendő valóság jelenik meg, **a jelen** az örökös 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 érdekében.*

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

[Ide írhatja a szöveget]

kompromisszuma a közrend és a közbiztonság alapkérdéseiben. Másodszor kell a rendészeti szakmák aktív közreműködése. Harmadszor nélkülözhetetlen a széles társadalmi támogatottság.

*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 képletben Magyarország Alaptörvénye sem változtatott.*

*A **rendészettudomány** a rendészetre vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a rendészettudomány által kialakított fogalmakkal leírt ismeretek összessége, amelyek lehetővé teszik a kutatási tárgy törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak megértését. A rendészettudomány kutatási eredményeinek szintézise **rendészetelmélet**, ami a rendészeti igazgatás legáltalánosabb törvényszerűségeit foglalja rendszerbe. A **rendészeti tanok** a rendészettudomány által feltárt ismeretek didaktikai célokat is követő rendszerbe foglalása. A szövegkörnyezettől függően **a rendészettudomány, a rendészetelmélet és a rendészeti tanok** szinonimaként is alkalmazható kifejezések.*

Kérdések

1. Milyen megállapításokat tett a közigazgatási jogtudomány a rendészeti igazgatásról?
2. Milyen sajátosságai vannak azoknak a kutatásoknak, amelyeknek tárgya a rendészeti igazgatás?
3. Melyek a rendészeti igazgatásnak azok a területei és sajátosságai, amelyek a jogtudomány módszereivel nem kutathatóak?
4. Milyen társadalmi és szakmai igények tették lehetővé az önálló rendészettudomány kialakulását Európában?
5. Hogyan határozza meg a rendészettudomány fogalmát?

[Ide írhatja a szöveget]

Irodalomjegyzék

Babbie, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Balassa Kiadó, Budapest, 1999

Balla Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*, Magyar Közigazgatás, 2000/1. szám

Balla Zoltán: *Rendészet, rendőrség, belső rend, közbiztonság*, Jogtudományi Közlöny, 2000/10. szám

Balla Zoltán: *A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban*, Belügyi Szemle 2000/2. szám

Buzás Gábor: *Közigazgatás – rendészet - rendőri intézkedés*, PhD értekezés Pécs, 2011.

Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*
Értekezések a társadalomtudományok köréből, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901

Concha Győző: *Politika, Közigazgatástan*, Budapest, 1905

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

Dános Valér: *Mérhető-e a rendőrségi munka hatékonysága?* Belügyi Szemle, 1992/4. szám, 40.

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

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

Habermas, Jürgen: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz, 2012

Holcr, K. – Doz, Sc. – Chalka, R.: *Rendőrtudományok és ambícióik*. Bratislava, 2000, (Nyersfordítás, RTF)

Integrationswissenschaft. In: *Polizei & Wissenschaft Heft 4*, 2004

[Ide írhatja a szöveget]

Irk Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények*, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2004

Jaschke, Hans-Gerd , Neidhardt, Klaus: *Moderne Polizeiwissenschaft als*

Kántás Péter: *A rendészet fogalmához*. Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1. szám

Kerecsi Klára (szerk.): *Nagyvárosi bűnözés, Bűnmegelőzés Budapest V., IX., és XXII. kerületében*, OKRI – Bíbor Kiadó, Budapest, 2003

Loubet del Bayle, Jean- Louis: *La police l'approche socio-politique*,

Montchrestien, 1992, Paris

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVGOrac, Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997

Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*, Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942

Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2012

Szabó András: *A rendészettudomány meghatározása és értelmezése*. Magyar Rendészet, RTF, Budapest, 2004/4. szám

Szabó Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*, Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa, 2011

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. szám, 11.

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

Tóth Judit, (ford.): *A szabadság és a biztonság változó összképe Európában*, Fundamentum 2007/3. szám