

Dr. Finszter Géza

A RENDŐRSÉG JOGA

Dr. Finszter Géza

A RENDŐRSÉG JOGA

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Budapest, 2014

NKE RTK
Rendészetelméleti Tanszék

Szerző:

© Dr. Finszter Géza, 2014

Kiadja:

© Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014

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

Olvasószerkesztés, tördelés: Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Nyomdai kivitelezés:

Pauker Nyomdaipari Kft.

Felelős vezető:

Vértés Gábor

ISBN 978-615-5305-58-0

TARTALOM

I. RÉSZ

A RENDŐRSÉG ÉS A RENDÉSZET

BEVEZETÉS	11
-----------------	----

1. FEJEZET

Rendőrség – rendészet – rendvédelem.....	13
1.1 A közigazgatás és a rendészet	13
1.1.1 A rendészeti igazgatás	14
1.2 A közigazgatási jog a rendészetről	15
1.2.1 A szervezéstudomány kihívásai	17
1.2.2 A törvényesség követelménye	19
1.2.3 Rendészet – rendvédelem	21
1.2.4 Rendvédelem – honvédelem.....	24
1.3 A rendészeti igazgatás a közigazgatás egy ága.....	27
1.3.1 A szolgáltató rendészet	29
Összefoglalás az 1. fejezethez	34
Kérdések az 1. fejezethez	36

2. FEJEZET

Közrend, közbiztonság, jogbiztonság	37
2.1 A közrend	37
2.2 A közbiztonság.....	40
2.2.1 A biztonság vertikális és horizontális értelmezése	41
2.3 A közbiztonság materiális fogalma.....	47
2.4 A jogbiztonságról	52
Összefoglalás a 2. fejezethez.....	54
Kérdések a 2. fejezethez.....	55

3. FEJEZET

A rendészeti veszélyelhárítás közjogi megalapozása.....	57
3.1 A rendészeti veszélyelhárítás	57
3.1.1 A rendészet joga	59
3.2 Történeti előzmények.....	63
3.3 Modern rendőrségek Európában	66
Összefoglalás a 3. fejezethez.....	70
Kérdések a 3. fejezethez.....	72

II. RÉSZ ALKOTMÁNYOS ALAPOK

4. FEJEZET

A rendészet alkotmányossága.....	75
4.1 Az uniós országok alkotmányai a rendészetről.....	75
4.1.1 A rendvédelem alkotmányos helye.....	76
4.1.2 Az 1989-es alkotmánymódosítástól az Alaptörvényig.....	81
4.1.3 A köztársasági alkotmány.....	81
4.1.4 Az alkotmány 2004. évi módosítása.....	82
4.1.5 A 2007. évi alkotmánymódosítás.....	83
4.2 Magyarország Alaptörvénye.....	84
4.2.1 Alkotmányozás és a rendészet jövője.....	87
Összefoglalás a 4. fejezethez.....	89
Kérdések a 4. fejezethez.....	91

5. FEJEZET

A rendészet feladatai.....	93
5.1 A politikai rendszer és a közigazgatás.....	94
5.1.1 A rendőrség feladata.....	95
5.1.2 A bűnüldözés.....	99
5.1.3 A bűnügyi tudományok.....	100
5.1.4 A „természetes” bűncselekmény.....	100
5.2 A büntető hatalom.....	103
Összefoglalás az 5. fejezethez.....	110
Kérdések az 5. fejezethez.....	111

6. FEJEZET

A bűnözés természetrajza és a rendészet.....	113
6.1 A kriminológia.....	113
6.1.1 Az oksági kriminológia és a kontroll kriminológiája.....	114
6.2 A bűnözés klasszikus felfogása és modern interpretálása.....	116
6.2.1 Neoliberális forradalom a büntető politikában.....	118
6.3 A szervezett bűnözés.....	120
6.3.1 Bűnözői csoportok felszámolása.....	125
6.3.2 A jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben.....	126
Összefoglalás a 6. fejezethez.....	129
Kérdések a 6. fejezethez.....	131

III. RÉSZ

A RENDÉSZETI RENDSZER

7. FEJEZET

A rendészeti funkciók	135
7.1 A jelenlét.....	136
7.1.1 A közbiztonsági rendészet és a legitim fizikai erőszak monopóliuma	137
7.1.2 A bűnügyi rendészet, az információszerzés.....	139
7.1.3 A felderítés és a nyomozás	141
7.2 Hatósági jogalkalmazás az igazgatásrendészetben	144
7.3 A rendészeti funkciók jogi meghatározottsága.....	147
Összefoglalás a 7. fejezethez.....	153
Kérdések a 7. fejezethez.....	155

8. FEJEZET

A rendészeti rendszer	157
8.1 A közbiztonsági rendszer	158
8.1.1 A közbiztonsági rendszer típusai és elemei.....	161
8.2 A rendészeti rendszer.....	162
8.2.1 A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok	163
8.2.2 A rendvédelmi szervek a hazai közjogban	163
8.2.3 A rendészetet támogató szervezetek	170
8.2.4 Járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságok	171
8.3 Jogalkotási törekvések a helyi közbiztonság javítására.....	173
Összefoglalás a 8. fejezethez.....	175
Kérdések a 8. fejezethez.....	177

9. FEJEZET

A rendészet személyzete	179
9.1 A rendészeti szervek személyi állománya.....	179
9.1.1 A rendőr-szociológia a hivatásról.....	181
9.1.2 A rendészet szakmai rangja.....	188
9.2 Az Alkotmánybíróság a rendőri hivatásról	190
Összefoglalás a 9. fejezethez.....	193
Kérdések a 9. fejezethez.....	195

10. FEJEZET

A rendészet hivatáserkölcse	197
10.1 A szakmai etika	197
10.2 Nemzetközi tapasztalatok.....	197
10.3 Az etikai kódex.....	201
10.4 A rendészeti kultúra	206

10.5 A szervezettípusok.....	209
10.6 A rendészeti kultúra eredete	212
Összefoglalás a 10. fejezethez.....	215
Kérdések a 10. fejezethez.....	218
IRODALOMJEGYZÉK.....	219

I. RÉSZ
A RENDŐRSÉG
ÉS A RENDÉSZET

BEVEZETÉS

A jelen jegyzet mondanivalója a rendészet egészére illeszthető, a cím mégis a **rendőrség jogát** emeli ki. Ezzel is hangsúlyozni kívánjuk, hogy a rendőrség a modern államban a **jog hadserege**. Miközben mások jogainak megvédelmezésén fáradozik, és ennek érdekében jogot korlátoz, maga is a jogrend szigora szerint tartozik működni. Arra a **jogra** utalunk, amely egyfelől jelenti a tárgyi jogot: a rendőrség szervezetét és működését meghatározó jogszabályok összességét, másfelől a rendőrigazgatás jogosultságait, a felhatalmazást arra, hogy egyedi ügyekben – akár fizikai kényszert is alkalmazva – hatóságként intézkedjék.

A rendőrség meghatározását a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) és (2) bekezdései tartalmazzák: **„A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntetőeljárás feladatok ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.”**

A rendőrségnek természetesen van a mindennapok számára elfogadott értelmezése, amely tartalmi és formai jegyeket egyaránt hordoz. A tevékenység tartalma a társadalmi rendeltetéséből következik: a közrend fenntartása és a közbiztonság megvédelmezése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyektől. A veszélyelhárítás alapvető eszköze a hatósági kényszer, amelyet a rend fenntartása érdekében alkalmazhat, és egyszerre teszi nélkülözhetetlenné és időnként talán „félelmetessé” is a rendőrséget. A hatósági kényszer mindenfajta államigazgatási hatósági eljárásnak része, amiben azonban a rendőrségnek (és más rendészeti szerveknek) monopóliuma van, az a legitim fizikai erőszak. A tevékenység főbb formai jegyei, az egyenruha, a fegyverviselés, a zárt hierarchia mindezeknek a tartalmi vonásoknak a szimbolikus kifejezői.

Mégis a tárgyalás során törekszünk a rendészet valamennyi ágazatát áttekinteni, amely annak belátása, hogy a modern társadalmak több rendőrség típusú szervezetet működtetnek, amelyeknek van ugyan saját arculatuk, de meghatározó közös vonásuk, hogy valamennyinek jellemzője az **erőszak-monopólium**. Aki arra vállalkozik, hogy a rendőrség jogát tanulmányozza, nem kerülheti meg az egész rendszer vizsgálatát.

A magyar nyelvben a rendőrséghez meglehetősen egységes képzetek társulnak. A szó, amely az örökösre utal, a 19. században kapta mai értelmét. Ugyanerre az időszakra tehető a rendészet fogalmának kialakítása, mely a közigazgatási jogtudomány első hazai művelőinek teljesítménye volt. Ennek megfelelő az utóbbi kifejezés gazdagsága. Amíg a rendőrség egyetlen meghatározott intézményt jelent, addig a rendészeti szerv megnevezés többféle rendőrség jellegű hivatalra alkalmazható. A rendőrség csak a szervezetet jelöli, a rendészet viszont utal a működésre is (rendészeti tevékenység). A rendőrség elnevezésben egyetlen funkció, az örökös jelenik meg, a rendészet ellenben a rendőrhatalmi funkciók teljes spektrumát magában hordozza. A rendőrség a közhatalom ereje,

a rendészet a közjog által megregulázott erő. A rendőrség a közigazgatástól elkülönült szervezet, a rendészet a közigazgatás része.

Mint hogy a rendészet eszméje a polgári jogfejlődés terméke, a proletárdiktatúra évtizedeiben erősen megkopott. A fegyveres erők és a fegyveres testületek mellett a rendészeti szervek a legszűkebb hatáskörrel felruházott szolgálatok voltak, ezért e korszak szemantikája a rendészetet leginkább a gyári portásokat idéző üzemrendészettel rokonította. De ennél még nagyobb baj volt az, hogy a diktatórikus berendezkedés elvetette a rendőri tevékenységek közjogi korlátozását (sőt magának a közjognak a fogalmát is száműzte). A rendőrséget nem tekintette a közigazgatás részének, hanem egy sajátos rendszertani szemléletet követve a honvédséggel sorolta egy kategóriába.

A demokratikus jogállam helyreállítása, a rendszerváltás felkeltette annak a reményét, hogy a rendőrség újra a jog uralma alá kerül, visszatér a civil közigazgatásba, demilitarizálódik, és erőszakszervezetből a közbiztonság szolgáltatójává lép elő. Többen voltunk a terület művelői közül, akik a rendészet szó rehabilitációját kezdeményeztük. Mások egy új kifejezés, a rendvédelem bevezetését javasolták, mondván, hogy ez felel meg annak a különállásnak, amely kijár mindazoknak a hatóságoknak, amelyek birtokolják a legitim fizikai erőszak monopóliumát. Lehet, hogy a rendészet és a rendvédelem híveinek perpatvara haszontalanság volt? Nem hisszük! A vita meggyőzheti az olvasót, hogy ebben az esetben a különböző álláspontok igazi jelentősége a demokratikus alapértékekhez való viszonyukban fejeződik ki, ezért itt nem hitek, hanem értékek csapnak össze, olyan eszmék, amelyeken, ha nem is minden, de nagyon sok múlik.¹

¹ FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. ORFK, Budapest, 2012. 12.

1. FEJEZET

Rendőrség – rendészet – rendvédelem

1.1 A közigazgatás és a rendészet

A **közigazgatás** az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás. Az állami feladatok azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és 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**”.²

Beszélhetünk a közigazgatás „három eleméről”, a közigazgatási tevékenységről, a szervezetről és végül a személyzetről, a közszolgálat szakembereiről.³ A most idézett három elem 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 tőkefelhalmozódás és a polgárosodás útján, amely a közbiztonságot az első számú 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 közügy az, „...**aminek állapota túlmutat az – alkotmányos rendünkben egyébként értékelt és védett – egyéni érdekeken, és azokkal szemben megérdemli a közhatalom birtokában végzett érvényesítését**”.⁴ A most idézett megközelítés nem mond ellent az

² MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942. 41.

³ LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 19.

⁴ PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012. 48.

általunk kifejtett gondolatoknak, 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 az megállapítottuk, a rendészetet a polgárosodás szükséglete 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 tevékenységet a jog uralma alá helyezte. A fejlődésnek ezeket a stációit a rendészetnek is követnie kellett.

1.1.1 A rendészeti igazgatás

A rendészet a közigazgatásnak az a területe, amelynek társadalmi rendeltetése a közrend és a közbiztonság megóvása a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.⁵

A rendészet tehát

- ✿ működését tekintve **rendészeti igazgatás**, amelynek
- ✿ a szervezetét a **fegyveres szervek** alkotják,⁶ és
- ✿ hatósági felhatalmazását a **rendészeti jogszabályokból** meríti.

A rendészeti igazgatás a törvényben nevesített fegyveres szervek szakirányú és szervei működésének foglalta.

A rendészeti igazgatás szakirányú tevékenysége a bűnüldözési, a közbiztonsági, az igazgatásrendészeti és a csapaterős (karhatalmi) funkciókat fogja át.⁷

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

⁵ BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*. Magyar Közigazgatás, 2000/1. 18–21.

⁶ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 1. § (1) szerint: „E törvény hatálya a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és társadalombiztosítási ellátására terjed ki.”

⁷ A rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. BM rendelet

Rendészeti igazgatást folytatnak az általános és a különös hatáskörrel felruházott rendőrségek,⁸ a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV),⁹ a büntetés-végrehajtási testület,¹⁰ a katasztrófavédelmi szerv¹¹ és a civil nemzetbiztonsági szolgálatok.¹²

Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként bűnüldözési és nyomozási jogkörökkel egyaránt rendelkezik, de rendészeti igazgatást nem teljesít.¹³

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 kötelezéseket állapíthatnak meg;
- ✿ a jogszabályi tilalmakat megsértőkkel szemben rendészeti szankciót szabhatnak ki;
- ✿ az eljárás alá vont ügyféllel szemben rendészeti kényszerintézkedéseket alkalmazhatnak;
- ✿ 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,¹⁴ valamint a közigazgatási hatósági és a büntetőeljárás szabályokat magukba foglaló eljárási törvények.¹⁵

1.2 A közigazgatási jog a rendészetről

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

⁸ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

⁹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény

¹⁰ A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény

¹¹ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

¹² A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény

¹³ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény

¹⁴ A büntető törvényről szóló 2012. évi C. törvény, a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény

¹⁵ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

- ✿ A rendészet úgy lépett színre, mint a modern közigazgatás első formája, mint-hogy a közrend és a közbiztonság bizonyult annak a modernításban elsőként jelentkező társadalmi szükségletnek, amelynek a kielégítése az állam kötelessége.
- ✿ A rendészetre háruló közigazgatási feladatok a **legitim fizikai erőszakot** is magában foglaló **hatósági felhatalmazás** birtokában teljesíthetőek.
- ✿ A rendészeti igazgatás szervezeti 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 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 az előző pontban jelzett ellentmondást részben a **generális felhatalmazás** technikájával, részben pedig egy széles körű **diszkrecionális** jogosultsággal oldotta meg.¹⁷
- ✿ A rendészet működése a rendészeti cselekvéseknek¹⁸ olyan **spontán, amorf és autonóm** jellegét mutatta fel, amely 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 igazság-

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.

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

¹⁸ A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program ezt nevezi a rendészeti igazgatás materiális tevékenységének. <http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (letöltve 2013. június 29.)

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

szolgáltatás felügyeli. Kézenfekvő ezekben a vonásokban a „múlt”, a „jelen” és a „jövő” ellentmondását felfedezni.

A **bűnüldözés** számára a múlt mint megismerendő valóság jelenik meg, a jelen az **örkődő 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, ugyanakkor a titkosságot, a rejtőzködést, a környezet megtévesztését és a másokkal szembeni bizalmatlanságot, mint a rendészeti igazgatás. Mindezeknek a tulajdonságoknak 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.²⁰ Főként azért, mert ott a rendészet az egyének és a közösségek önvédelmi szükségleteiből építkezett, és sokkal kevesebb jelentőséget tulajdonított a jogi meghatározottságnak, mint a közjog – magánjog kettősségéből kiinduló kontinentális jogi kultúra.

Ahhoz, hogy a hagyományos európai bürokráciára jellemző tudomány-rendszertani szemlélet „kihordja” a rendésztudományt mint önálló stúdiumot, 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, amely rendészeti kutatásokra jelentős hatást gyakorolt.

1.2.1 A szervezéstudomány kihívásai

A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jobbiztonság, amely 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**.

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

²¹ KRÉMER FERENC: *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.

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 rendszerben ez az alkalmazkodás a polgári fejlődés centrumaiban is csak fokozatosan, a második világháborút követő időszakban vált követelménnyé.

A változásokat tervezni és menedzselni szükséges, melyre 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, amely 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, amely a vállalati tervek végrehajtásának a biztosítéka. A közigazgatásban a tulajdonos személytelensége és a vezetés konkrétsága nem teszi világossá azt, hogy ki és milyen mértékben jogosult a hivatal arculatának az alakítására. Ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsa, hogy azokat senki nem hajtja végre.

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

A hivatal–ügyfél kapcsolat alá-fölérendeltségi jellege nem készíti a közigazgatást arra, hogy szakirányú tevékenységét az ügyféli elégedettség megszerzésére összpontosítsa. (A közigazgatásban a tisztességes eljárásnak az alkotmányos demokráciákban kimunkált elvei alkalmasak arra, hogy az ügyféli jogok, és az emberi méltóság védelmet kapjon. Ezt nem pótolják a szervezéstudománynak azon 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 engedelmesség, a közszolga fegyelme biztosítja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közigazgatási stratégia végrehajtását a közszolgák inkább elviselik, semmint

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

hogy cselekvő részesei lennének annak. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló bizonytalanság és pályaelhagyás.

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 önállóodását serkentő tényező, amely azonban önmagában kevésnek bizonyul 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, amely a múlt század hatvanas éveitől döntő tényezője lett annak, hogy a rendészet a tudományos kutatások tárgyává vált.

1.2.2 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:

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

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”. BRODEUR, Jean-Paul: *Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest*. *Traité de sécurité intérieure*, Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, 2007.

²⁴ FOUCAULT, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*. Latin Betűk, Debrecen, 1998.

A harmadik tényező a demokratikus jogállam 1945 után kibontakozó eszméje. A demokratikus társadalmakban a formális joguralmat kiegészítette

- ✿ a törvények alkotmányosságának a követelménye, megalapozva ezzel az alkotmánybíráskodás szerepét;
- ✿ a hatalmi ágak megosztásának következetes érvényesítése;
- ✿ az emberi méltóságnak az a felfogása, miszerint az nem az állam adománya, hanem minden megszületett ember elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan joga.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, amely a szabadságot és a biztonságot azonos értéknek tekinti, és ezt a rendészeti igazgatáson is számon kéri. A rendészeti szakma művelői 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 rendőrség reformjához.

A dolog a demokráciák mintaállamaiban sem ment könnyen.²⁶ A rendészetek titkosága 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.

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

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

Amikor a nyugat-európai térségben ezek a feltételek megteremtődtek, akkor az angol, a francia, a holland, az osztrák és más országok hosszú, 10–15 éves stratégiai tervekre alapozták rendőrségeik átalakítását. Ezeket a programokat rendszerint törvényekben hirdették ki, 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 működé-

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

²⁶ SZABÓ Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*. http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendeszettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf (letöltve 2013. június 29.)

sében 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.

1.2.3 Rendészet – rendvédelem

A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló korábbi, 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: első Htv.) 15. §-ában a fővárosi és a megyei védelmi bizottságokról rendelkezve, a megyei közgyűlés elnöke, illetve a budapesti főpolgármester által vezetett bizottság tagjai között találjuk **„a Kormány által meghatározott rendvédelmi szervek”** vezetőit.

Az első Htv. tehát rendvédelmi szervnek tekintette azokat a kormány által meghatározott szerveket, amelyek vezetőit rendkívüli helyzetekben a védelmi bizottságokba delegálják. A honvédelemben részt vevő más szervekről az első Htv. 65. §-a a következőket tartalmazta: **„A Rendőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási testület, a Vám- és Pénzügyőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi, helyi szervei, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: rendvédelmi szerv) jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi és országmozgósítási feladatok ellátásában.”**

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: második Htv.) 42. § (1) és (2) bekezdése, a rendvédelmi szervek felsorolását mellőzve, a következőket foglalta magába:

„(1) A rendvédelmi szervek jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett közreműködnek egyes honvédelmi feladatok ellátásában.

(2) A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,
- d) részt vesznek a polgári védelmi feladatok ellátásában,
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.”

A második Htv. a honvédelmi igazgatás körében a korábbitól eltérő módon szabályozta a megyei védelmi bizottságok összetételét: a 42. § (4) bekezdése szerint annak tagja – mások mellett – a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, a megyei katasztrófavédel-

mi igazgatóság vezetője, a fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója és a Fővárosi Tűzoltóparancsnokság parancsnoka.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: hatályos Htv.) 18. § (1) bekezdése szerint:

„A rendvédelmi szervek, valamint az Országgyűlési Őrség a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi terület:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,
- d) részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásában,
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.”

A hatályos Htv. világossá teszi, hogy a civil és a honvédelmi igazgatás kapcsolata a rendkívüli helyzetekben átalakul, minthogy olyankor az állam egész működése az aktuális veszélyek elhárításának rendelődik alá.

Az 1989. októberi alkotmány ismerte és használta a rendészet kifejezést, amikor a kormány feladatait fogalmazta meg [33. § (1) bekezdés h) pont]. A VIII. fejezet ekkor *A fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte, összhangban az akkor hatályos, az állam külső és belső biztonságát oltalmazó normákkal.

Az 1993. évi módosítás is a rendészet terminus technicust követte: **„40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”**²⁷

Az indokok a következők voltak: **„A határőrség az európai államok berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően rendészeti feladatokat végző fegyveres szervezet. Ezért jogállása és feladatköre a modern államokban hasonlít a rendőrségéhez, néhány helyen még a megnevezése is határrendőrség. A magyar határőrség hagyományosan kialakult és jogszabályban meghatározott alapvető feladata is az államhatár őrzése, a határrend fenntartása, a határforgalom ellenőrzése, amelyek tipikusan rendészeti jellegű feladatok. Ezen alapul a határőrségnek határrendészeti szervvé való továbbfejlesztése. Ezért e feladatokat el kell választani a fegyveres erőktől és azok feladataitól. A határőrség az Alkotmány szerint a fegyveres erők része, s mint ilyen, nem láthat el rendészeti, igazgatási feladatokat. Feladata ugyanakkor**

²⁷ Az 1993. évi CVII. törvény rendelkezései 1994. január 1-jén léptek hatályba.

az országhatárok közvetlen védelme erőszakos, jogellenes határ menti cselekmények, fegyveres határsértések (incidensek) esetén, amelyek elhárításához nem kell elrendelni sem a szükségállapotot, sem a fegyveres erők alkalmazását.”

A korábbi alkotmány VIII. fejezetének címe a 2005. január 1-jén hatályba lépő módosítás után: **A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervekre változott, egyúttal a 35. § (1) bekezdésében is váltotta a rendészet kifejezést. „A haderőreform keretében már hosszú évek óta stratégiai célkitűzés az önkéntesség elvére épülő, professzionális haderő megteremtése, ami viszont szükségessé teszi a honvédelmi kötelezettségek rendszerének felülvizsgálatát. [...]”**

Az alkotmány további módosítása az önkéntes haderőre történő áttéréssel és a haderőreformmal összefüggésben megváltoztatta a határőrség korábbi kettős jogállását (egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv), **„...amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át”** – olvasható a 2004. évi CIV. törvény általános indokolásában.

A 2007. évi alkotmánymódosítás a VIII. fejezet címét ismét megváltoztatta, a megnevezése *A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek* lett.²⁸ Az **„...alaptörvény VIII. fejezetének címében a rendvédelmi szervekre való utalást egyes rendvédelmi szervek megjelölésre cseréli, tekintettel arra, hogy törvény az Alkotmányban nem nevesített rendvédelmi szerveket is létrehozhat. Jelenleg – az Alkotmányban nevesített rendvédelmi szerveken túl – ebbe a körbe tartozik a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdése szerint a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság”** – olvasható a 2. §-hoz fűzött indokolásban.

Az Alaptörvény a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal *Az Állam* című fejezetében foglalkozik (46. cikk).²⁹ Az alaptörvény tervezetéhez a parlamenthez benyújtott javaslat indokolása szerint **„kiemelendő, hogy a javaslat nem korlátozza egyéb, rendvédelmi funkciókkal rendelkező szerv kialakítását”,** viszont **„a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat”.**

Nemcsak az indokolás, maga az alaptörvény is a rendvédelmi szervek terminus technicust alkalmazza, amikor: „A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.” [Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdés]

²⁸ 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

²⁹ Magyarország Alaptörvénye

Az Alaptörvény, valamint a korábbi és a hatályos honvédelmi törvények áttekintése arra ad alkalmat, hogy tisztázhassuk a honvédelmi és az általános közigazgatás kapcsolatát. Békeidőben a honvédelem elkülönül a civil szférától, **belső honvédelmi igazgatás-ként** működik, azzal a társadalmi rendeltetéssel, hogy a Magyar Honvédség harcképességét fenntartsa és fejlessze, tegye lehetővé a NATO-tagságból származó kötelezettségek teljesítését, valamint a nemzetközi békefenntartó és béketeremtő missziókban való részvételt. Békeidőben is gondoskodni kell azonban az országvédelemre és a rendkívüli helyzetekre való felkészülésről, amely a katonai, a rendvédelmi és a civil szervezetek, továbbá a lakosság együttműködési készségének fejlesztését célozza. Ez utóbbi végrehajtó–rendelkező tevékenységet nevezhetjük **kooperatív honvédelmi igazgatásnak**, amely része a *civil közigazgatásnak*. A belső és a kooperatív honvédelmi igazgatásra egyaránt jellemző, hogy nem gyakorol irányítási jogosítványokat a közigazgatás más ágazatai felett, azoktól sem feladatokat, sem hatásköröket nem vehet át.

Az országot fenyegető külső veszélyek elhárítására kihirdetett minősített időszakokban a közélet általános szervezője a **honvédelmi igazgatás** lesz, amelynek az igazgatás minden más formáját alárendelik, és számos feladatot, valamint hatáskört vesz át a civil közigazgatástól.

A rendvédelmi igazgatás eredeti formájában a honvédelmi igazgatásnak alárendelt rendészeti igazgatás minősített helyzetekben, olyankor tehát, amikor az irányító honvédelmi igazgatásnak alárendelten működik.

1.2.4 Rendvédelem – honvédelem

A katona és a rendőr munkája egyaránt a modernításban vált elfogadott szakmává, amelyhez a következő feltételekre volt szükség:

- * a polgári nemzetállam megszületése,
- * a közjog és a magánjog elkülönülése, a közigazgatásnak mint a munkamegosztás egy ágának kialakulása és végül
- * az emberi és az állampolgári szabadságok alanyi közjogként való elismerése.

A kétféle veszélyelhárítás szakmai rangra emelkedése együtt járt a két szolgálati tevékenység egymástól való eltávolodásával. A nemzetállami lét világossá tette a belső és a külső veszélyek közötti minőségi különbséget. A modern közigazgatás a rendészet civilizálásával született meg. Az emberi jogok új felfogása pedig a katonai és a rendőri legitim erőszak alkalmazásának merőben eltérő módszereit hozta el mind a hatósági kényszerek jogi szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő bevetésének mértékében és annak céljában. A most leírt fejlődéshez azt is hozzá kell tenni, hogy ez az út a maga tiszta formájában csak az európai kontinensre jellemző, minthogy az angolszász jog országaiban számos eltérő tendencia is megfigyelhető. A lényeg azonban az alkotmányos demokrácia kialakulása, ebben a vonatkozásban pedig az azonosságok vannak többségben. A folyamat igen hosszú volt, csak a második világhá-

ború után bontakozott ki teljesen. Két diktatúra riasztó példájából okulva a hadsereget is a demokratikus intézményrendszer részévé kívánták tenni, éppen azért, hogy az soha ne válhasson az önkény eszközévé. A civil kontroll szükségessége, a fegyveres polgár eszméje és a seregek integrációja a demokratikus értékek védelmére: ezek voltak a demokratizálódás mérföldkövei. A rendészet esetében ugyanezt szolgálta a jog uralmának biztosítása, a rendőri brutalitások visszaszorítása, a törvényesség és az eredményesség harmonizációja.³⁰

A társadalmi–politikai fordulat idején a hazai szakirodalomban sajátos vita alakult ki a rendészeti pártiak és a rendvédelem hívei között. Az előbbieket ragaszkodtak a magyar közigazgatási jog tudományának háború előtti, kimagaslóan értékes hagyományaihoz, amikor elgondolásaik megvalósításához a rendészet fogalom jogaiba való visszahelyezését kezdeményezték. Szamel Lajos ezt támogató alapvetéseit már részletesen elemeztük. A közigazgatási jog tudományának tekintélyes művelői sorában említhetjük **Berényi Sándort**, aki szerint: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.”³¹ Hasonló érvekkel kívánta a rendészet fogalmi rehabilitációját Katona Géza.³²

Egy másfajta rendvédelem-értelmezés tudományrendszertani érveket használt. Többen vélték úgy, miszerint létezik egy általános védelmi ágazat, amely azután belső és külső védelemre bontható. Ez pedig megalapozza egy közös alapokra helyezhető védelemtudomány kibontakozását.³³ Az erre a hadtörténeti argumentációra hivatkozók még azt is állították, miszerint a rendészet hívei tudományos érvekkel nem tudják alátámasztani meggyőződésüket.

A rendészet fogalom tartalmának meghatározásához a magyar közigazgatási tudományos irodalom egész könyvtára való adalékkal szolgál. Mi, akik elleneztek a rendvédelmi megközelítést, bőségesen idézhetjük **Somló Bódog**, **Concha Győző**, **Tomcsányi Móric**, **Magyary Zoltán**, **Bibó István**, az újabbak közül pedig **Berényi Sándor**, **Katona Géza**, **Madarász Tibor** és **Szamel Lajos** munkáit. Érveinket a német és a francia szakirodalom számos forrása is igazolja.³⁴

A Föld számos országában működnek csendőrségek, amelyeket szokás negyedik fegyvernemnek is jelölni. A francia kutató, **Francois Dieu** egész monográfiát szentelt a francia csendőrségnek. Ebben kimutatja, hogy a katonai elvek szerint felépülő csendőrség

³⁰ DIEU, Francois: *Eléments pour une approche socio politique dans la violence policiere*. Deviance et Société, Liege, 1995.

³¹ BERÉNYI Sándor: *Magyar államigazgatási jog. Különös rész*. Ideiglenes jegyzet. ELTE ÁJTK, Budapest, 1993. 213.

³² KATONA Géza: *Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához*. Rendészeti Szemle, 1993/6. 3–10.

³³ OPÁL Sándor: *Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonsági politika*. Rendészeti Szemle, 1991/11. 3–8.

³⁴ SZIKINGER István: *A rendvédelem jogi alapkérdései*. Új Rendészeti Tanulmányok. Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 1997/1.

rendészeti feladatait csak akkor képes jól végrehajtani, ha a rendőri feladatok teljesítése során a civil közigazgatásra jellemző módon működik. Így tevékenykednek a csendőrség nyomozói vagy a csendőrséghez tartozó bünyügi laboratóriumok szakértői is.³⁵

1990 után a világban olyan folyamatok játszódnak le, a biztonság olyan új fenyegetéseknek van kitéve, amelyek a katonai és a rendőri pálya újraértelmezését teszik szükségessé. Megszűnt a kétpólusú világrendszer, és vele eltűnni látszik a globális méretű termonukleáris háború veszélye. Összeomlott egy tekintélyelvű politikai rendszer, a demokrácia elsöprő győzelmet aratott. Ennek ellenére milliók számára nem jött el a szabadság és a béke birodalma.

A demokrácia intézményei és gyakorlata legalább két területen megoldhatatlan nehézségekkel találkozott. Nem fedezte fel a bűnözés elleni küzdelem valóban hatásos ellenszereit, és képtelen kezelni a nemzetiségi, az etnikai, a vallási és a gazdasági egyenlőtlenségekből származó feszültségeket. Új veszélyek jelentek meg, amelyeknek a természetét még nem ismerjük elég jól. A katona és a rendőr mesterségének egyaránt az a különleges kompetenciája, hogy szakmai tudásuk képessé teszi e testületek tagjait a fenyegetések felismerésére és azok fizikai erőhatalommal történő elhárítására.³⁶ Időközben azonban azok a veszélyek is megváltoztatták természetüket, amelyeknek a kontrolljára a katonaságot és a rendőrséget létrehozták. A helyi konfliktusok nem oldhatók meg a hagyományos harc szabályainak betartásával. A rendőrt viszont a nemzetközi szervezett bűnözés, a politikai életbe is behatoló korrupció, a terrorizmus, az illegális kábítószer-kereskedelem és más, korábban nem tapasztalt bűnözési formák készítetik szakmája újratanulására.

A világ új kihívásai valóban komoly feladatok elé állítják a hadseregeket és a rendészeteket egyaránt. A jelek arra mutatnak, hogy a jó megoldásokat e két szakma művelőinek saját kompetenciájukban kell megtalálniuk, amely nem zárja ki a szoros együttműködést.

A rendészeti igazgatás azonban békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt. Ez a rendészet sem hierarchiájában, sem személyzetének jogi státusában nem követi a honvédelmi igazgatás mintáit, ellenben nagyon is követi az általános közigazgatás működési elveit, egyebek között abban is, hogy a közigazgatási anyagi és eljárási jog hatálya alatt áll. **A rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája.**

³⁵ DIEU, Francois: *La gendarmerie, secrets d'un corps*. Édition Complexe, Bruxelles, 2002.

³⁶ HUNTINGTON, S. P.: *A katona és az állam*. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994. 16.

1.3 A rendészeti igazgatás a közigazgatás egy ága

A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. **„A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”** E rendeltetését a rendészeti igazgatás négy funkción keresztül valósítja meg:

- ✿ a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzésével (jelenlét, örökdő funkció);
- ✿ hatósági jogalkalmazással (igazgatásrendészeti funkció);
- ✿ a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverésével (karhatalmi funkció);
- ✿ az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárással, a felderítéssel és a nyomozással (bűnüldöző funkció).

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan **„az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket”** – olvasható a 13/2003. (IV. 9.) AB határozat indokolásában. Hasonló álláspontot képvisel a bírói gyakorlat is. (lásd a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatát). Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol a rendészet joga, továbbá a rendvédelmi szervek felépítése, a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás, a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe, végül az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja összhangban van az alaptörvényi követelményekkel.

A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. A veszély olyan állapot, élethelyzet, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem lehet a javak megsemmisülése, értékük csökkenése vagy értékgyarapító képességük elvesztése.

A rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló, végrehajtó–rendelkező tevékenység.

A rendészeti hatósági intézkedések egyik csoportja a veszélyeztetett értékek birtokosainak nyújtott fizikai védelemben jelenik meg (szolgáltató, kooperatív rendészeti intézkedések), a másik csoportját pedig a rendészeti kényszerintézkedések alkotják, amelyek a jogsértőt megfosztják annak lehetőségétől, hogy bűnös tevékenységét megkezdjé, folytassa, vagy befejezze; továbbá biztosítják az elkövető felelősségre vonását (kötelező, korlátozó, előíró rendészeti kényszerítő intézkedések).

A rendészeti hatósági intézkedések alkalmasak a múltbéli jogsértések felderítésére, a jelen megtámadott értékeinek megvédelmezésére és jövőben fenyegető jogsértések megelőzésére, az elkövető megfélemezésére, az állami büntetőigény érvényesítésére.

Van azonban a rendészetnek egy szűkebb értelmezése is, amely kizárólag a közigazgatási hatósági jogkörben végzett igazgatásrendészeti tevékenységet öleli fel. Ez utóbbi a kötelezést előíró normatív rendnek hatósági eljárásban történő érvényesítését és számonkérését, illetve a jogszabályi tilalmak megsértőivel szemben érvényesítendő közigazgatási felelősségre vonást foglalja magában.³⁷

Még további szűkítést jelentenek a belügyminiszter rendészeti feladatai, mindazok a jogosítványok, amelyek az egyes rendészeti szolgálatok irányításához szükségesek [Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) kormányrendelet]. A miniszter irányítási jogosítványai a következők:

- * irányítja a rendőrséget és gyakorolja a rendészeti középfokú és felsőoktatási intézmények tekintetében a fenntartót megillető jogosítványokat;
- * irányítja a büntetés-végrehajtás szervezetét, meghatározza a büntetés-végrehajtási oktatás, képzés és továbbképzés, továbbá a büntetés-végrehajtási tudományos kutatás irányait, összehangolja az erre irányuló tevékenységeket;
- * irányítja az Alkotmányvédelmi Hivatalt, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot és a Nemzeti Védelmi Szolgálatot, és meghatározza e szervezetek oktatási, képzési és továbbképzési, továbbá a tudományos kutatás irányait, összehangolja az erre irányuló tevékenységeket;
- * irányítja a Terrorelhárítási Központot;
- * összehangolja az egységes európai határ-ellenőrzési rendszer megvalósításával kapcsolatos kormányzati feladatokat;
- * gondoskodik a személy- és vagyonőrök, a közterület-felügyelet, valamint a magánnyomozók tevékenységének szakmai felügyeletéről.

A rendészetnek az előbbieken részletezett szűkebb értelmezési formái azért tanulságosak, mert a rendészet-fogalom olyan alakváltozásaira mutatnak rá, amelyek nagymértékben hozzájárultak a terminológiai bizonytalansághoz. Ezzel is magyarázható, hogy az újabb rendőrségi szakirodalom nem tudott zökkenőmentesen visszatérni az 1945 előtti megoldásokhoz, ahhoz az időszakhoz, amikor a rendészet tartalma lefedte

³⁷ Az Rtv. 1. §-ában felsorolt rendőrségi feladatok közül – egyebek mellett – a következők tartoznak ide: 2. szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében; 3. ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat; 4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el; 5. ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat; 7. engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet.

a közbiztonságot védelmező veszélyelhárítástól, a hatósági jogalkotáson és jogalkalmazáson át egészen a büntető igazságszolgáltatás előkészítéséig a rendészeti igazgatás teljes spektrumát.

A veszélyelhárítás gyakorlata a jövőbeni fenyegetések prognózisához nyújtott ismereteket, amelyek alapján hatósági szolgáltatások, előírások és tilalmi normák születtek. A **hatósági szolgáltatás** olyan rendészeti eljárás, amelyben az ügyfél jogosultként lép fel, a hatóság pedig teljesít. A **hatósági előírások** ellenben ügyféli kötelezettségeket határoznak meg, amelyek elmulasztását hatósági számonkérés követi. Végül a **magatartási tilalmak** egyfelől szabálysértési (kihágási), másfelől pedig büntető anyagi jogi szabályokban öltenek testet. A rendészeti típusú hatósági előírások érvényesítésére egyedi, rendészeti hatósági eljárásban kerül sor, a rendészeti kihágások (szabálysértések) elkövetőinek felelősségre vonása ugyancsak rendészeti eljárásban történik. A büntető felelősség érvényesítésének előkészítő, büntetőeljárást megelőző, felderítési szakasza maga is rendészeti eljárás, míg a nyomozás a nyomozóhatósági jogkörrel felruházott rendészeti hatóságnak a büntetőeljárás jog által szabályozott eljárása. A legszélesebb értelemben felfogott rendészeti felhatalmazással annyiban rendelkezik a rendőrség, amennyiben a közvetlen veszélyelhárítás, a rendészeti hatósági szolgáltatások nyújtása, a hatósági előírások ügyfelek általi teljesítése és a közigazgatási, valamint a büntetőjogi felelősség érvényesítése és a büntető igazságszolgáltatás előkészítése egyként rendőri feladat.

1.3.1 A szolgáltató rendészet

A rendészet közigazgatási hatósági eszközei, amelyek **kizárólag az emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítására alkalmasak**, a következők:

- ✱ hatósági **szolgáltatások**;
- ✱ a jogsértéseket megelőző, az önvédelmi kooperációt biztosító szervezési (végrehajtó–rendelkező) tevékenység, a közbiztonságot védelmező szerződéses kapcsolatok építése, a **bűnmegelőzés** társadalmi mozgalmainak támogatása;
- ✱ kötelezést és tiltó magatartási szabályokat előíró **rendészeti jogalkotás**;
- ✱ **egyedi intézkedést** tartalmazó rendészeti jogalkalmazás, a kötelező döntés végrehajtásának kikényszerítése;
- ✱ a bekövetkezett jogsértések **legitim fizikai erőszakkal** történő megszakítása;
- ✱ a jogsértő magatartások **szankcionálása**, a közigazgatási vagy a büntető felelősségre vonás előkészítése;
- ✱ kötelezést tartalmazó **hatósági határozatok** érvényre juttatása a legitim fizikai erőszak alkalmazásával;
- ✱ **rendészeti szakhatósági** tevékenység, más közigazgatási hatósági döntések közbiztonsági kockázatának mérlegelése.

Tágabb értelemben az egész rendészeti igazgatás tevékenysége felfogható szolgáltatásnak, mivel az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság megvédelmezéséről. Ez a felfogás a közbiztonságot mint

nem anyagi jellegű terméket szolgáltatásként nyújtja a társadalomnak, amely utóbbi cserében fenntartja a rendészetet, anyagi és erkölcsi támogatásban részesíti a rendészeti szerveket. E filozófia erénye, hogy széles körben lehetővé teszi a társadalommal való együttműködést, magas erkölcsi rangot ad a rendészeti hivatásnak, racionalizálja a rendőrségek számára nyújtott költségvetési támogatásokat. Hátránya viszont ennek a megközelítésnek, hogy a társadalmat jókra és rosszakra osztja fel, elrejtja a rendészeti igazgatás hatósági lényegét, a legitim erőszak veszélyelhárító funkcióját, passzivitásra ösztönzi az embereket, akik hajlamosak saját biztonságukat alanyi jognak felfogni, és evégett olyan teljesítményt követelnek a rendészeteiktől, amelyre azok nem képesek.

Szűkebb értelemben rendészeti szolgáltatásoknak tekintjük a személyükben vagy jogaikban megtámadott embereknek nyújtott közvetlen rendőri védelmet, valamint az olyan közbiztonságot szolgáló nyilvántartási, engedélyezési és okmánybiztonsági rendszerek működtetését, amelyek a rendészetet szervezési és technikai intézkedésekre kötelezik, és amelyeket az erre jogosultak hatósági szolgáltatásként vehetnek igénybe. Nézzünk erre néhány példát a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) rendelkezései sorából:

- ✿ A rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonzbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait (Rtv. 2. §).
- ✿ A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetve a hozzá fordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni. A magánérdekek védelme e törvény alapján csak akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri segítség nélkül a jog érvényesíthetősége meghiúsulna vagy számottevően meghiúsulna. A segítségnyújtás csak halaszthatatlan szolgálati érdekből tagadható meg, közvetlen életveszély esetén csak akkor, ha a segítségnyújtás miatt több ember élete kerülne közvetlen veszélybe. A rendőrt a jogainak érvényesítése végett bárki felkérheti más személy igazoltatására. Ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik, és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti (Rtv. 24. §).
- ✿ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a rendőrség kötelességévé teszi mindazoknak a technikai, szervezési adatvédelmi intézkedéseknek a megtételét, amelyek garantálják a személyes adatok védelmét és az adatszolgáltatást.

A társadalmi bűnmegelőzés különböző formáival való együttműködés főbb területei:

A rendőrség a feladatának ellátása során

- ✿ együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel;
- ✿ segítséget nyújt – jogszabályban meghatározott esetben – az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához;

- ✱ támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét.

A rendőrség nemzetközi szerződések és a viszonyosság alapján együttműködik külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel, fellép a **nemzetközi bűnözés** ellen. Nemzetközi megállapodás alapján magyar rendőr külföldön, külföldi rendőr Magyarországon területén rendőri jogosítványokat gyakorolhat (Rtv. 2. §).

A **települési önkormányzat** szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vezetőjével – rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével – különösen a **helyi közbiztonságot** érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében (Rtv. 9. §).

- ✱ A központi és területi áldozatsegítő szolgálatok feladataik ellátása során együttműködnek és kapcsolatot tartanak a **rendőrség** áldozatvédelmi hálózatával, a nyomozó hatósággal (a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami károshatásról szóló 2005. évi CXXXV. törvény 43. §).
- ✱ A **polgárőrség** tevékenysége során kölcsönösen együttműködik [...] a **rendőrség**, a **katasztrófavédelem**, illetve a **Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveivel**, a környezet- és természetvédelmi szervezetekkel, a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságokkal, a mezei és természetvédelmi őrszolgálatokkal, valamint a Személy-, Vagyondédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarával (a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény)

A **rendőrség** – mint közhatalmi jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott fegyveres rendvédelmi szerv [...] kizárólag az alábbi szolgáltatások nyújtására, írásban szerződhet:

- ✱ a **gyülekezési jogról** szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá nem tartozó, közterületen tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítása;
- ✱ a rendezvény szervezőjének külön igénye alapján a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények biztosításában való közreműködés;
- ✱ a nem **közterületen** tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítása;
- ✱ a nem közterületnek minősülő helyek, objektumok biztosítása, tűzszerezeti átvizsgálása [a rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről szóló 16/1999. (II. 5.) kormányrendelet 1. §].

A rendőrség **karhatalmi** intézkedéssel szerez érvényt más hatóság, illetve bírósági végrehajtási intézkedéseknek

- ✱ Az adós személye elleni kényszercselekményt – a bíróság, illetve a bírósági végrehajtó intézkedése alapján – a rendőrség végzi el. A rendőrség jogosult és köteles mindazokat a kényszerítő intézkedéseket megtenni és **kényszerítő eszközöket**

alkalmazni, amelyek a rendőrségről szóló jogszabályok szerint megtehetőek, illetve alkalmazhatók, és az adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek (a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. §).

- ✱ A gyermek tartása, elhelyezése, illetve a szüléssel kapcsolatos követelések iránti, továbbá az apaság és a származás megállapítására irányuló egyéb perekben – az ismeretlen helyen lévő alperes, anya, illetve gyermek tartózkodási helyének megállapítása érdekében – a bíróság elrendelheti az alperes, az anya, illetve a gyermek felkutatását. A felkutatás a helyi rendőrkapitányság feladata (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 96. §).

A rendőrség **szakhatóságként** a közrend és a közbiztonság védelmezése során felhalmozott tapasztalataira építve előzetes eljárást folytat le, más hatóságok intézkedéseire információát ad át, hatósági intézkedést véleményez, a más hatóságok által alkalmazott kényszerítő intézkedések szakszerűségét utólag ellenőrzi, engedélyeket ad ki, és más hatóságokkal közös eljárásokat folytat le, különösen a következő esetekben:

- ✱ Elvégzi a **rendkívüli halálesetek** kivizsgálására követendő eljárást [a halottakkal kapcsolatos rendelkezések végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM–EüM–IM együttes rendelet és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény].
- ✱ A közterületen tartandó rendezvény szervezését a **rendezvény** helye szerint illetékes **rendőrkapitányságnak**, Budapesten a **Budapesti Rendőr-főkapitányságnak** (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni (a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §).
- ✱ Az állampolgársági eljárás során [...] a **rendőrség** adatot szolgáltat a rendőrségi nyilvántartásból, és véleménykérés esetén véleményt nyilvánít (a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 19. §).
- ✱ Vizsgálati cselekményéhez a **Gazdasági Versenyhivatal a rendőrség** közreműködését igényelheti, a rendőrség a rá vonatkozó szabályokban megállapított kényszerítő intézkedéseket, eszközöket alkalmazhatja (a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 65/A §).
- ✱ A **rendőrség** a feladatai ellátása során, a külön jogszabályban meghatározottak szerint ellenőrzi a közbiztonságra, a belső rendre vonatkozó rendelkezések megtartását, különösen a nukleáris létesítményeket, a radioaktív és **nukleáris anyag**, készítmény felhasználását, használatát, nyilvántartását, ezeknek a Magyar Köztársaság területén, valamint az országhatárokon át történő szállítását, őrzését, a védőberendezéseket, továbbá a **radioaktív anyag** és hulladék végleges elhelyezését és az ezekre vonatkozó nyilvántartásokat (az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 30. §).

Az építésügyi hatósági ellenőrzési feladatok végrehajtásában – az építésügyi hatóság felkérése esetén – a rendőrség is közreműködik. (Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 45. §.)

- ✱ A **testi erő**, a **könnygázszóró palack** és a **szolgálati kutya** alkalmazását az intézkedés után haladéktalanul – legkésőbb az alkalmazást követő munkanapon – jelenteni kell a jegyző útján a felügyelet működési helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak (a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 26. §).
- ✱ A Rendőrség – a külön jogszabályban megállapított feltételek szerint – **hatósági engedélyt** ad az egyéni és a társas vállalkozás keretében folytatandó **személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységre** [Rtv. 28. § (1) bekezdés].

A **rendőrség közlekedésrendészeti hatóságként eljárva szabályozza** a közúti forgalmat, **ellenőrzi a közúti közlekedés** rendjét, a közúti közlekedési szolgáltatások és a közúti járművek üzemeltetésének szabályszerűségét, illetve a jármű üzemeltetésére vonatkozó előírások megtartását, ideértve az adott tevékenységhez előírt okmányokat, engedélyeket, jelzéseket, felszereléseket, a járművek műszaki állapotát, a **közlekedésbiztonsági** és **környezetvédelmi** előírások megtartását (a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény).

A rendészeti hatáskörbe tartozó **kényszerintézkedések** alapjául szolgáló tilalmak csak jogszabályban fogalmazhatók meg. A **rendészet anyagi jogát** egyfelől azok a törvények alkotják, amelyek meghatározzák a bűncselekménynek minősülő jogellenes magatartások körét (a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, illetve az azt felváltó új Btk., a 2013. július 1-jétől hatályos 2012. évi C. törvény).

A rendészet anyagi jogához tartoznak másfelől azok a szabálysértést megállapító jogszabályok (törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet), amelyek valamely magatartást szabálysértésnek nyilvánítanak, és amelyek elkövetőit a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.

A rendészeti igazgatás eljárásjogát alapvetően a **közigazgatási hatósági eljárás** és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a **büntetőeljárásról** szóló 1998. évi XIX. törvény és a **szabálysértésekről** szóló 2012. évi II. törvény, valamint a rendészeti szervezeti törvények eljárási szabályai tartalmazzák. Egyes ágazati **közigazgatási jogforrások** azonban az anyagi jogi szabályok mellett eljárásjogi rendelkezéseket is magukban foglalhatnak.

A tételes joganyag mellett a modern **rendészeti közjog** sem mellőzheti azt az általános felhatalmazást, miszerint a rendőrség feladata, hogy tegyen meg mindent a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében. A **közrend** és a **közbiztonság** a rendészeti igazgatás megértéséhez nélkülözhetetlen kulcsfogalom.

A közrend és a közbiztonság azért vált a társadalmak közösségi szükségleteinek leírására alkalmas fogalommá, mert a modern világ a kockázatoknak és veszélyeknek olyan tömegét termeli, amelyek ellen hatékony védekezési mechanizmusokat kell ki-

építeni anélkül, hogy az egyes veszélyeztető helyzetek a jog számára prognosztizálhatók lennének.

Az Alkotmánybíróság egyik határozata az **alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának** összefüggésében szól a közbiztonság fogalmáról: „A közbiztonság mi-benléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat]

Összefoglalás az 1. fejezethez

A rendészet 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 magában foglaló **hatósági felhatalmazás** birtokában teljesíthetők.
- ✿ A rendészeti igazgatás szervezeti 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 rendészet anyagi és eljárási joga a 19. század nagy kodifikációs folyamatainak az eredményeként született meg.

A rendészeti igazgatás **kettős természetét** a legvilágosabban Concha Győző határozta meg, amikor azt írta, hogy az örökdő-beavatkozó rendészeti veszélyelhárítást el kell választani a büntető igazságszolgáltatást előkészítő bűnüldözéstől.

Az európai rendészet mai formáját három fázison keresztül nyerte el:

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

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.

A harmadik tényező a demokratikus jogállam 1945 után kibontakozó eszméje. A demokratikus társadalmakban a formális joguralmat kiegészítette

- ✿ a törvények alkotmányosságának a követelménye, ezzel megalapozva az alkotmánybíráskodás szerepét;

- ✿ a hatalmi ágak megosztásának következetes érvényesítése;
- ✿ az emberi méltóságnak az a felfogása, miszerint az nem az állam adománya, hanem minden megszületett ember elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan joga.

A demokratikus jogállam előbbiekben részletezett követelményei csak fokozatosan nyertek teret a rendészet jogában, szervezetében és működésében.

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

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

A hatályos honvédelmi törvény szerint:

A rendvédelmi szervek, valamint az Országgyűlési Őrség a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:

- a) ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,
- b) ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,
- c) támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,
- d) részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásában,
- e) közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,
- f) együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.

„A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a **rendvédelmi szervek** működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.” [Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdés]

„A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” E rendeltetését a rendészeti igazgatás négy funkción keresztül valósítja meg:

- ✿ a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek megelőzésével (jelenlét, őrködő funkció);
- ✿ hatósági jogalkalmazással (igazgatásrendészeti funkció);

- ✿ a jogsértő támadások legitim fizikai erőszakkal történő visszaverésével (karhatalmi funkció);
- ✿ az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez szükséges előkészítő eljárással, a felderítéssel és a nyomozással (bűnüldöző funkció).

Szűkebb értelemben rendészeti szolgáltatásoknak tekintjük a személyükben vagy jogaikban megtámadott embereknek nyújtott közvetlen rendőri védelmet, valamint az olyan közbiztonságot szolgáló nyilvántartási, engedélyezési és okmánybiztonsági rendszerek működtetését, amelyek a rendészetet szervezési és technikai intézkedésekre kötelezik, és amelyeket az erre jogosultak hatósági szolgáltatásként vehetnek igénybe.

Kérdések az 1. fejezethez

1. Miért tekintjük a rendészetet a modern közigazgatás első formájának?
2. Mit jelent a rendészeti igazgatás **kettős természete**?
3. Mik voltak a rendőrségi modernizáció feltételei az Unió egyes országában?
4. Milyen feladatai vannak a rendvédelmi szerveknek a honvédelmi törvény szerint?
5. Melyek a rendészeti igazgatás funkciói?

2. FEJEZET

Közrend, közbiztonság, jogbiztonság

2.1 A közrend

A közrend fogalom kialakításának kétszáz éves stációit végigkísérve meglehetősen elmentmondásos kép tárul elénk. Az a törekvés, amelyik a közrend 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”.³⁸ 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 a relációban „nem a jogszabály megsértése hozza működésbe a rendészeti szervet, hanem a rendészeti szerv emel valamit megfoghatatlan szabállyá”.³⁹ Szamel Lajos idézett munkájában összefoglalja a közrend fogalom körül a német irodalomban kibontakozott vita végkövetkeztetéseit:

- ✿ „A közrend valóban releváns kérdéseit törvényileg szabályozni kell, és ezzel a fogalomról le kell mondani, s a közbiztonság és a közrend fogalompárt egységként kell kezelni.
- ✿ A közrend fogalmának elfogadása egyenlő a kisebbségi nézet elvetésével, sőt annak figyelmen kívül hagyásával, a következménye az, hogy a közrend tartalma nem változhat, hiszen a kisebbségi magatartást preventíve és represszíve üldözik.
- ✿ A közrend fogalma a jogállamiság eszméjével ellentétes, mivel az állampolgár nem tudhatja, hogy a védett érdeknek mi a tartalma.”⁴⁰

A hazai irodalomban Concha Győző 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”.⁴¹

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 erkölcsi tartalmak megvalósításáért

³⁸ SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990. 13.

³⁹ Uo.

⁴⁰ SZAMEL L.: *A rendészet és a rendőrség...*, i. m. 15.

⁴¹ CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1905. 307–308.

hatósági kényszert vegyünk igénybe, de azzal sem, hogy magát az erkölcsi szabályt a rendészeti beavatkozás hozza létre.

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 megvédélmezhetőek. A jogi eszközök azonban nem alkalmasak minden társadalmi cél elérésére, ezért a jogrend a társadalmi rendnek csupán az a része, amely normatív kifejezést is kaphat.

A jogrend maga legalább két részre osztható: magánjogi rendre, amelynek a központjában a piaci viszonyok rendezettsége áll, továbbá a közjogi rendre, amelyben az egyén és a közösség, az állam és polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatóak. A közjog által létesített rend a közrend.⁴²

Az 1989-ben elfogadott ideiglenes alkotmány (a továbbiakban: korábbi alkotmány) egészen a 2007. évi módosításáig nem tartalmazta a közrend fogalmát a rendőrség feladatainak meghatározásában, helyette a „**belső rend**” fordulattal élt. A 2008. január 1-jétől hatályos szöveg már így szól: „A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme” [a korábbi alkotmány 40/A § (2) bekezdés].

Eltűnt a szövegből a **belső rendre** utalás, hogy helyét a közrend hagyományos fogalma vegye át. Ezzel kapcsolatban érdemes idézni egy 2004-ből származó tankönyvi érvelést: „A közrend fogalmának, tartalmának valamennyi megközelítésénél mindenestre tényként alapul kell venni: sem az alkotmány, sem a rendészet legfőbb szerveként kezelt rendőrség alaptörvényének feladat-meghatározásánál a jogalkotók nem használják a közrend kategóriáját. Ebből pedig az következik, hogy a közrenddel szemben a közbiztonság a jogi tárgy, azaz a rendészeti jog nem operál a közrenddel.”⁴³

Ha az iménti levezetést elfogadjuk, akkor elmondható, hogy a **közrend** 2008. január 1-jétől a rendészeti igazgatás jogi tárgyává lett. Ezt erősítette meg az Alaptörvény is, amikor a rendőrség feladatát egyebek mellett a közrend fenntartásában határozza meg. A közrend jogtudományi fogalma változatlanul vitatott. Ezeknek a polémiáknak a **joguralom** szempontjából az ad jelentőséget, hogy ha a közrend tágabb fogalmát fogadjuk el (a jogrenden kívül az erkölcsi rendet is beleértjük), akkor ez a rendészeti igazgatás számára szélesebb felhatalmazást jelent ahhoz a felfogáshoz képest, amely szerint a közrend alá kizárólag a közjog által szabályozott rend sorolható.

Ha a közrend jogilag meghatározott rend, akkor mindenkor állapota attól is függ, hogy maga a jogrend mennyire felel meg a **jogbiztonság** követelményének.

A magánjogi rend és a közrend döntően a polgárok önkéntes jogkövetése által valósul meg, de egyik sem nélkülözheti a védelmet a jogsértő magatartásokkal szemben. A civilizisztikában erre szolgál a tulajdon elismerése, a felek rendelkezési joga, a szerződés-

⁴² KÁNTÁS Péter: *A rendészet fogalmához*. Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1. 50.

⁴³ FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 402.

ses szabadság, a birtokvédelem és végső soron a polgári jogi igény érvényesítése bíróság előtt. **Az előbbiektől különbözik a rendészet, amely a közrendnek a közjog által jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól való közjogi eszközökkel történő oltalmazásával azonos.**⁴⁴ A rendészet számára a közrend egyfelől a védelem tárgya, amely felett a rendőrnek öröködni 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 a közjog két területén fogalmazhatók meg: közigazgatási hatósági feladatok a közigazgatási jogági kompetenciában és bűnüldözési feladatok a büntetőjogi kompetenciában. A rendőrségi törvény a közigazgatási szervezeti jog része, ezért közigazgatási feladatot önállóan csak korlátozott körben határozhat meg olyan esetekben, amikor a rendészeti államigazgatási hatósági terület önálló anyagi jogi szabályozása hiányzik. (Nézetünk szerint ez a helyzet csak átmenetileg maradhat fenn, minthogy minden közigazgatási hatósági feladat-típus önálló anyagi jogi szabályozást kíván.) Hasonló elvnek kell érvényesülnie a közigazgatási hatósági eljárási szabályok tekintetében, amelyeket a rendőrségi törvény csak kivételesen tartalmazhat, akkor, ha a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaitól valamilyen garanciális vagy célszerűségi okból megengedhető az eltérés. Még szigorúbbak a követelmények a bűnüldözési feladatok esetében. Itt a büntető anyagi és eljárási jog kizárólagos kompetenciája érvényesül, ezért a szervezeti törvényben bűnüldözési feladatok és funkciók csak a büntetőjogi forrásokra utalva szerepelhetnek.

(Kérdéses lehet a bűnmegelőzési feladat és a felderítési feladat jogi szabályozásának rendszertani helye. A bűnmegelőzési feladatok egységes szabályozása a közigazgatási jogban valósulhat meg abban az esetben, ha azok közigazgatási hatósági felhatalmazással hajthatók végre. Ha a felderítési feladat a büntető igény érvényesítését célozza, csak büntető eljárási normában nyerhet formát. Ha rendészeti célt szolgál, akkor közigazgatási eljárási normába illeszthető. A most jelzett problematikát a felderítés jogának bemutatásánál részletesen is kifejtjük.)

A rendészeti feladatok meghatározásának tehát az előbbiekre figyelemmel szigorú jogi rendje van, de természetesen ezek a feladatok társadalmi rendeltetésükre tekintettel egyetlen mondatban is összefoglalhatók, ez pedig nem más, mint a **közbiztonság védelmezése**. Ezért helyénvaló, ha a következőkben a közbiztonság fogalmát járjuk körbe. Két megközelítés javasolható. A **közbiztonság normatív fogalma** mindazon meghatározásokban írható le, amelyek a hatályos közjogban megtalálhatóak. A **közbiztonság materiális fogalma** pedig azonos a közjog által megvédendő értékeknek az összességével, amelyek közjogi eszközökkel való védelemre érdemesek, és ilyen módon valóban meg is óvhatók.

⁴⁴ SZAMEL Lajos: *Jogállamiság és rendészet*. Rendészeti Szemle, 1992/3. 11.

2.2 A közbiztonság

A közbiztonság az alkotmányjog szabályozási tárgyaként államcél, amelynek megvalósítása elsődlegesen a kormányzat felelőssége. A korábbi alkotmány [1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdés i) pont] szerint: „A Kormány [...] a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.” Az Alaptörvényben ilyen közvetlen feladat-meghatározás nem olvasható, az **V. cikk** (1) bekezdése azonban ekként szól: „**Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonságához.**” Ebből pedig következik, hogy az államnak gondoskodnia kell polgárai biztonságáról. Ez a gondoskodás mindenekelőtt a közigazgatás feladata. Az Alaptörvény kimondja: „**A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.**” Ebbe kétségtelenül a közrend felett őrködő valamennyi államigazgatási szerv irányításáért vállalt felelősség beletartozik. A korábbi alkotmány ennél konkrétan fogalmazott: „A Kormány [...] irányítja a fegyveres erő, a rendőrség és a rendészeti szervek működését...” [korábbi alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pont].⁴⁵

Az Alaptörvény 46. cikke azonban nem hagy kétséget, amikor a következőket rendeli:

(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.

(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

A közbiztonság a rendészeti igazgatás szabályozási tárgyaként megvédendő érték, amelyet az úgynevezett negatív közigazgatás körében a jogellenes magatartásokkal szemben hatósági kényszerrel lehetséges oltalmazni. A hatósági jogkörben hozott intézkedések az alapjogok korlátozását is magukban foglaló kötelezések, amelyeknek ellenszegülés esetén az intézkedést hozó hatóság fizikai erővel is érvényt szerezhet. A közbiztonság tehát olyan érték, amelynek a megvédelmezéséhez akár az alapvető emberi jogok korlátozása is indokolt lehet. Az alapjogok egyik csoportját az emberi élet és a méltóság védelmét szolgáló „anyajogok” alkotják, amelyek korlátozása csak a jogellenes magatartás közvetlen veszélyét valószínűsítő gyanú megállapítása esetén lehetséges. Az élethez való jog korlátozhatóságáról az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme tárgyában 1950-ben Rómában megkötött Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) kihirdetéséről rendelkező 1993. évi XXXI. törvény 2. cikke a következőket mondja:

⁴⁵ A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indokolásából: „A Kormány irányításával kell a fegyveres erőket úgy megszervezni és olyan állapotban tartani, hogy elláthassák feladataikat.”

„1. A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg.

Az élettől való megfosztást nem lehet e Cikk megsértéseként elkövetettnek tekinteni akkor, ha az a feltétlenül szükségesnél nem nagyobb erők alkalmazásából ered:

- ✿ személyek jogtalan erőkkel szembeni védelme érdekében;
- ✿ törvényes letartóztatás foganatosítása vagy a törvényesen fogva tartott személy szökésének megakadályozása érdekében;
- ✿ zavargás vagy felkelés elfojtása céljából törvényesen tett intézkedés esetén.”

Témánk szempontjából az idézett szakaszoknak az a fő tanulságuk, hogy a közbiztonság absztrakt veszélyeztetése nem elegendő alap ahhoz, hogy sor kerüljön az élet elvételével is járó konkrét kényszerintézkedés bevezetésére. A közbiztonságot fenyegető konkrét veszélyhelyzetek típusait az **a)–c)** pont sorolja fel, amelyeket a nemzetközi egyezményhez tartozó országok büntető és közigazgatási anyagi joga definiál. A veszély elhárításának módját pedig a büntető- és a közigazgatási hatósági eljárás szabályai határozzák meg.

Az emberi méltóságot védő 3. cikk a kínzás tilalmát foglalja magába: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” Ebben az esetben a védelem nem tűr kivételt, sem a közbiztonság absztrakt, sem pedig konkrét és közvetlen veszélyeztetése nem ad felmentést a tilalom alól.⁴⁶

A rabszolgaság és a kényszermunka tilalmáról szóló 4. cikk ugyancsak abszolút hatályú, mert csupán a közmunkák egyes nevesített formáit engedi meg, de a közbiztonság általános védelmezése nem elegendő jogalap a munkára kötelezésre. Megengedi viszont a 4. cikk a „közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálatot”.

2.2.1 A biztonság vertikális és horizontális értelmezése

Az Egyezménynek a szabadságról és a biztonságról szóló 5. cikke a következőket tartalmazza:

„1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

- a) törvényes őrizetben tartás az illetékes bíróság által történt elítélést követően;

⁴⁶ Az Európa Tanácsnak a terrorizmus elleni küzdelemről 2002 júliusában elfogadott határozata leszögezte, hogy az államok elsőrendű kötelessége minden ember megvédelmezése a terrorizmus támadásaitól. Mindeközben azonban minden antiterrorista intézkedéssel szemben követelmény a törvényesség, az önkény kizárása, beleértve a kínvallatás abszolút tilalmát is. A tanács hosszú idő óta először érezte szükségét, hogy a magukat hagyományosan demokratikusnak tekintő országokat erre a tilalomra ilyen nyomatékosan figyelmeztesse.

b) olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki nem tesz eleget a bíróság törvényes rendelkezésének, illetőleg a törvény által megállapított kötelezettség teljesítésének biztosítása céljából történő letartóztatás vagy őrizetbe vétel;

c) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel abból a célból, hogy e bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák, vagy amikor ésszerű oknál fogva szükséges, hogy megakadályozzák bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben;

d) a kiskorú őrizetbe vétele törvényes rendelkezés alapján nevelési felügyelet céljából vagy törvényes őrizetben tartása az illetékes hatóság elé állítás céljából;

e) törvényes őrizetbe vétel fertőző betegségek terjedésének megakadályozása céljából, valamint elmebetegek, alkoholisták, kábítószer-élvezők vagy csavargók őrizetbe vétele;

f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából, vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.”

Az előbbieken felsorolt okok mindegyike kapcsolatba hozható a közbiztonság védelmével, de az 5. cikk is csupán konkrét veszélyhelyzetekben teszi lehetővé a szabadság korlátozását. Külön kérdése ennek a szakasznak, hogy mit kell érteni az idézett rendelkezések fényében a biztonság fogalmán.

A bűnözés leküzdésére az államnak abszolút eredményt garantáló eszközök nem állnak rendelkezésre, a közbiztonság, amint azt már említettük, csak államcélként határozható meg. (Ha nem így volna, mindenki, aki bűncselekmény sértettjévé vált, keresettel fordulhatna a közhatalomhoz, mondván, hogy az elmulasztotta őt megvédeni.)

Az Egyezménynek a tisztességes tárgyaláshoz való jog tartalmát kifejtő 6. cikke a közbiztonság szempontjából több megközelítést is lehetővé tesz. Nézzük először az 1. pontot: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően...”

A szakirodalom az emberi jogok **vertikális** érvényesülését az állam és az egyén viszonyában jelöli meg, míg az emberi jogok **horizontális** viszonyait az egyének egymás közötti magánjogi kapcsolataiban vizsgálja.⁴⁷

Míg a **horizontális biztonság**, az egyén védettsége mások ellene irányuló jogsértéseivel szemben, csak olyan államcélként határozható meg, amelynek megközelítése minden állam kötelessége, addig a **vertikális biztonság**, az egyén védettsége az állam önkényével szemben az egyes ember **alanyi joga**. Az alanyi jogok feltétlen érvényt követelnek, és ha az államhatalom mégis megsérti azokat, igény keletkezik arra, hogy a sérelem az igazságszolgáltatás útján orvosolható legyen. Tehát a biztonság ebben az esetben alanyi jog, amely a közigazgatási hatóságokat és az igazságszolgáltatást az önkényes intézkedésektől való tartózkodásra kötelezi, ezért az úgynevezett negatív jogok kategóriáját gazdagítja.

⁴⁷ HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 98.

A vertikális biztonság leghatékonyabb garanciája a **jogbiztonság**, amelynek a tartalmát a továbbiakban még részletesen tárgyaljuk

Ez a jogbiztonsággal rokonítható biztonság-fogalom nem tévesztendő össze az élet- és vagyonbiztonsággal, amely elsősorban nem az állami önkény, hanem a jogsértő egyéni emberi magatartások által fenyegetett. Minthogy mindenkit egy időben megilleti, ezért nevezhető a **teljes közösség biztonságának**. A **közbiztonság** tényleges állapota mindenkor a horizontális biztonság minőségét jelzi.

A közbiztonság normatív fogalmát eddig a közjogban kerestük és találtuk is meg. Vajon a magánjog területén előforduló jogsértések nem tekinthetők egyszersmind a közbiztonságot is rongáló tényezőknél? Szociológiai érelemben talán igen (a nagy gazdasági válságok, amelyek a polgári jog által oltalmazott piacgazdaság összeomlásaként jellemezhetők, a közbiztonságra is katasztrofális hatással voltak), de jogi értelemben ezt a kérdést csak akkor tudjuk megválaszolni, ha azt vizsgáljuk, hogy a polgári jog kínál-e olyan eszközöket, amelyek a magánjogi rend helyreállítása mellett a közbiztonságot is védeni tudják. Ettől különböző kérdés, hogy a magánjogi jogviszonyokban (az úgynevezett **horizontális** viszonyokban) hogyan érvényesíthetők az alapjogok.⁴⁸ A polgári jogi szankciók elsősorban reparációra alkalmasak, a megsértett közbiztonság azonban ilyen úton csak nagyon korlátozott mértékben állítható helyre. Anyagi értelemben esetleg igen, de a jogsértéssel okozott erkölcsi károk tekintetében egyáltalán nem. Másfelől pedig a polgári jogi és büntetőfelelősség között mutatkozó lényeges különbségek ugyancsak arra intenek, hogy a polgári szankciók, amelyek a modern áruterelés és a piac zavartalanságát hivatottak szavatolni, a közbiztonság védelmére nem használhatók fel. Viszont azt is érdemes megjegyezni, hogy a tisztán represszív büntetőszankció sem tudja helyreállítani a közbiztonságot, mindössze a megsértett közjogi rend hitelének a visszaszerzésére alkalmas, amely persze nem kevés.

A társadalmi bűnmegelőzés nagy stratégiai elhatározásai – egyebek között – éppen e szankciórendszerek fogyatékosságait látva indítanak mozgalmat a jogsértések megelőzésére. Van az útkeresésnek egy másik következménye is. Bizonyos fejlemények a közjogi és a magánjogi megoldások konvergenciájára utalnak. A nem vagyoni kártérítés a polgári jogban a büntetőszankció erkölcsi épséget helyreállító jellegét idézi, a mediáció és a jogi személy büntethetősége viszont eredendően magánjogi intézményeket csempész a büntetőjogba. A legnagyobb hatású ilyen mozgalom a helyreállító igazságszolgáltatás gyakorlata.⁴⁹ A tárgykörben készült akadémiai doktori munka megállapítja: **„...a helyreállító igazságszolgáltatás valóban különbözik a hagyományos igazságszolgáltatástól. A különbség három vonatkozást tekintve valóban meghatározó: (1) a helyreállító igazságszolgáltatás átfogóan tekint a bűncselekmény elkövetésére, és nem csupán jogellenes cselekményként definiálja azt, hanem a lényegét abban a sérelemokozásban látja, amelyet az elkövetők a sértetteknek, a közösségnek, de akár még maguknak is**

⁴⁸ HALMAI G. – TÓTH G. A. (szerk.): *Emberi jogok...* i. m. 102.

⁴⁹ KEREZSI Klára: *Konfrontáció és kiegyezés, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában*. Akadémiai doktori értekezés. Kézirat, 2011.

okoztak. (2) Több szereplőt von be a bűnözés kezelésébe: ahelyett, hogy szerepet jellemzően csak az államnak és az elkövetőnek adna, **bevonja az áldozatokat és a közösséget is a folyamatba.** (3) **Különbözőképpen méri az eljárás sikerességét:** ahelyett, hogy az alkalmazott büntetés súlyosságával mérné a sikerességet, azt tartja fontosnak, hogy az okozott kárt és sérelmet milyen mértékben sikerült helyreállítani.⁵⁰

Mindehhez azt érdemes hozzátenni, hogy az állam megnövekedett szerepe nélkül nem születhetett volna meg az a közjog, amely nem csupán elorozta a sértett védekezési jogát, de az állam felelősségét is feltámasztotta, állami kötelezettségeket fogalmazott meg az egyént ért jogsérelem orvoslására. Az kétségtelen, hogy ez a fordulat az önkénynek is utat engedhetett volna, de nem ez történt. A bűncselekmény jogi fogalma és a büntető-eljárás normatív rendje a jog uralmát az államra is kiterjesztette. Erre a jogrendre támaszkodva indulhattak el azok a mozgalmak, amelyek a büntetőjogi eszköztár humanizálását tűzték zászlajukra. Az egyén jogsértő magatartására nem lehet válasz a hatalom jogsértése. A büntetőimpérium akkor hatékony, ha őrzi erkölcsi rangját. A jogsértő állam ezt az erkölcsi aranyfedezetet játssza el. Akik a demokratikus társadalom gyengeségéről értekeznek, a legegyszerűbb tényeket sem veszik figyelembe. A jogállami büntetőjog, amely a jog uralmára, a hatalmi ágak elválasztására és az emberi jogok tiszteletére építi működését, nagyobb biztonságot teremtett, mint amekkorát az önkény és a kegyetlenség a korábbi századokban elérni képes volt.

Igaz, hogy a formális jogállami követelményeket a diktatúrák kijátszhatták, de éppen erre alakult ki az értékközösség, amely az emberi méltóság újrafelfedezésével olyan büntető igazságszolgáltatást teremtett, amely gátat tud szabni a politika kriminalizálásának és a jog hatalmi eszközzé silányításának.

A bűnfelelősségnek a tisztességes eljárásban történő megállapítására épülő, az emberi méltóságot tisztelő szankciót alkalmazó hagyományos büntető igazságszolgáltatás törvényes működtetése nélkül eredményes közvetítés sincs.

A helyreállítás nagyvonalúan bánik azzal a ténnyel, hogy bármiféle igazságszolgáltatás csak akkor működhet, ha a releváns múlt igazságnak megfelelő feltárása eredményre vezet. A hagyományos igazságszolgáltatásnak ezen a területen azért van előnye, mert előkészítése a nyomozás, amelynek feladata, hogy lehetővé tegye az igazságszolgáltatás számára a büntetőjogi értékelés szempontjából releváns múltbeli esemény – bizonyítás útján történő – megismerhetőségét. További tanulság, hogy a tisztességes eljárás egész garanciarendszere azt szolgálja, hogy a múlt feltárásakor a hatóságok ne kövessenek el helyrehozhatatlan hibákat, döntéseiket ne hamis tudattal hozzák meg. A helyreállító igazságszolgáltatás is csak akkor számíthat sikerre, ha a múlt igazságnak megfelelő ismeretében végzi a közvetítést.

Eltekintve a helyreállító igazságszolgáltatás optimista céljaitól, megállapítható, hogy az igazságszolgáltatás nem a közbiztonságot, hanem a jobbiztonságot hivatott védelmezni. Miként a polgári igazságszolgáltatás nem helyettesítheti a gazdaság értékteremtő

⁵⁰ KEREZSI K.: *Konfrontáció és kiegyezés...*, i. m. 112.

teljesítményét, akként a büntető igazságszolgáltatás sem képes a megtámadott közbiztonság megvédelmezésére. Nem is ez a feladata.

A kifejtetteken túl van még egy fontos tényező, amely korlátozza az igazságszolgáltatásnak a közbiztonságra gyakorolt hatását. A közbiztonság ugyanis szintetikus fogalom, amely az egyének és a közösségek védeltségének általános állapotát jelöli, ellenben az igazságszolgáltatás számára eldönthető jogvita, a jogeset mindig egyedi. Ezért mondja **Thomas Gilly**, a kérdés egyik kutatója, hogy a közbiztonság általános állapota jogi kategóriákban nem írható le. (Ezt hívjuk mi a későbbiekben kifejtett tartalommal a közbiztonság materiális fogalmának.) A közbiztonságnak mint tényleges állapotnak a felelőse a közbiztonsági rendőrség. Ehhez képest egy másik megközelítés a közbiztonság közjogi minősítését a jogellenes (büntetőjog-ellenes) magatartások összességével jelzi, melyet egy adott időszakban egy meghatározott területen elkövettek. Ennek felelőse a bűnügyi rendőrség. Gilly azt is kimutatta, hogy a francia rendészeti felfogás a közbiztonság materiális fogalmához áll közelebb, míg a német kriminálpolitikai gondolkodás a közbiztonság jogi meghatározottságát tekinti döntőnek.⁵¹

A büntető igazságszolgáltatást jellemző garanciális szabályok egész sora, amelyeket az Egyezmény 6. cikk 2. és 3. pontjai tartalmaznak (ártatlanság véelme, védelem joga stb.), a törvényességet és az igazságnak a büntetőperben való megállapíthatóságát szolgálják. A büntetőeljárás garanciák érvényessége nem függhet attól, hogy a közbiztonságot milyen mértékű veszély fenyegeti. (Ez az utóbbi kijelentés a terrorizmus elleni háború meghirdetésének időszakában egyáltalán nem tekinthető evidenciának, sajnos még a demokratikus jogállamok vezető országaiban sem.) Mondanivalónk lényege tehát az, hogy az **igazságszolgáltatás nem alkalmas a közbiztonság védelmére, a közbiztonság állapota pedig nem alkalmas az igazságszolgáltatás hatásfokának mérésére, és még kevésbé eljárási rendjének meghatározására.**

Ha az igazságszolgáltatás nem alkalmas a közbiztonság megvédelmezésére, akkor meg kell keresni azt a hatósági funkciót és az ahhoz rendelt igazgatási szervezetet, amely hatékonyan védeni képes a társadalmat a jogellenes támadásoktól, egyfelől úgy, hogy a közhatalmi jelenléttel megakadályozza a támadást, másfelől úgy, hogy a legitim erőszak bevetésével felszámolja a bekövetkezett veszélyhelyzeteket. Ezek a feladatok a rendészeti igazgatásra tartoznak. Minthogy a rendészet a jogellenes magatartásokkal szemben védi a társadalmat, nem csupán a büntetőszankciónak, de már az elhárító beavatkozásoknak is anyagi jogi szabályokon kell alapulniuk.

Az egyezmény 7. cikke szerint: „Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.” Mondhatjuk-e azt, hogy a nullum crimen és a nulla poena sine lege szabálya már a rendészeti legitim erőszak alkalmazásához is megkövetelhető? Ez a követelmény gyakran teljesíthető, mert a közbiztonságot fenyegető magatartások

⁵¹ GILLY, Thomas: *La sécurité intérieure: un concept en mutation*. Revue Internationale de Criminologie, 1998/2. 154.

túlnyomó többsége olyan tárgyi jegyekkel bír, amelyekből közvetlenül és okszerűen lehet következtetni a jogsértésre. Más esetekben viszont a jogsértés megállapításához bizonyított tényállásra van szükség, amely csak a bírói döntést megelőző eljárástól várható. Ellenben a beavatkozó rendészet sokszor nem tévóvázhathat intézkedéseivel az eredményes bizonyításig. A veszélyelhárítás akkor is kötelező, ha a támadás szerzője nem vétőképes. Végül adódhatnak olyan veszélyeztető helyzetek, amelyek jogsértő tartalma bizonyítási eljárás révén sem tisztázható. Különösen e harmadik csoportnál vehető fel az úgynevezett generális klauzula alkalmazása, amikor a jogszabály a rendészetnek arra ad felhatalmazást, hogy tegyen meg mindent, amely a közbiztonság megvédelmezéséhez szükséges.

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

A közigazgatási és a büntetőnormák csak azokról a tilalmakról rendelkeznek, amelyeknek az elkövetőt közigazgatási vagy büntetőszankcióval fenyegetik. Ha a jogsértés bekövetkezett, és az a hatóság tudomására jut, akkor a közbiztonság felett örökődő rendészetnek felelősségre vonást előkészítő szerepe lesz. (A rendőrség szabálysértési hatóságként is eljárhat, ebben az esetben maga is felelősségre vonást érvényesítő közigazgatási fórum.) A rendészetnek azonban feladata a jogsértések megelőzése is, ami a klasszikus örökődési funkcióval teljesíthető. Ezt a funkciót mi a továbbiakban **rendészeti jelenlétnek** nevezzük. Mindazokban a hipotézisbe nem foglalható esetekben, amikor a közbiztonság veszélybe kerül, a rendészetnek olyan beavatkozásokkal szükséges védenie a közösség értékeit, amelyek eljárási rendje ugyancsak nem szorítható jogszabályok keretei közé.

Az élethez és az emberi méltósághoz való alapjogok korlátozásának tekintetében azt láttuk, hogy az egyezmény nem elégszik meg egy absztrakt veszélyhelyzettel, hanem konkrét és törvényben megállapított tényállás létrejöttéhez köti a hatósági kényszer alkalmazását. Ehhez képest a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a gyülekezési és egyesülési szabadságának korlátozásánál az egyezmény ennél kevesebbet kíván a hatósági intézkedés jogszerűségéhez. Az egyezmény 8–11. cikkeiben felsorolt alapjogok korlátozását a hatóság akkor rendelheti el: „amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges”. Noha ez a formula tényleg szélesre tárja a kaput az alapjogokat korlátozó hatósági fellépések előtt, mégsem gondolhatjuk azt, hogy ebben az esetben általános felhatalmazással van dolgunk. A véleménynyilvánítás szabadságának közjogi határait a becsületsértés és a közösség elleni izgatás büntetőtörvényi meghatározása jelöli ki.

A gyülekezés és az egyesülés szabadsága gyakorlásának módját törvények határozzák meg (az egyesülési, valamint a gyülekezési jogról szóló törvények). Ráadásul valamennyi törvénnyel szemben az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta a jogbiztonság követelményét. Példának okáért a magán- és családi élet tiszteletben tartását korlátozó titkos információgyűjtés szempontjából a rendőrségi törvény több vonatkozásban nem felelt meg ennek az alkotmányos követelménynek.⁵²

A **közbiztonság normatív fogalma** egyfelől államcél, amelynek megvalósításáért a végrehajtó hatalom a felelős, másfelől a jog által elismert társadalmi érték, amelynek a megvédelmezése érdekében indokolt lehet az alapvető emberi jogok korlátozása is. A nemzetközi és a hazai jog forrásai tartalmazzák azokat a konkrét veszélyeztető törvényi tényállásokat, amelyek bekövetkezése esetén a közbiztonság védelme érdekében az alapjogok a szükséges és arányos mértékben korlátozhatók.

2.3 A közbiztonság materiális fogalma

A közbiztonságnak a társadalmi viszonyok együtteseként való ábrázolásával jutunk el a materiális fogalomhoz, ahhoz a közbiztonsághoz, amely a hétköznapokban ténylegesen létezik, és élményszerűen átélhető, vagy hiánya megszenvedhető.

A biztonság első jelentésében egy kockázatok és veszélyek nélküli statikus állapot. A veszélyek nélküli mozdulatlanság semmiképpen sem lehet társadalmi folyamatok jelzője. A közösségek élete sehol nem statikus, hanem állandóan mozgásban lévő dinamikus tevékenység, ezért nem gondolható el olyan értékteremtő kollektív akció, amely ne hordozna magában kockázatokat.

⁵² „A bűnmegelőzési ellenőrzés elrendelésének további feltétele, hogy az alapul fekvő ügyben a bíróság az Rtv. 69. § (3) bekezdés a)–b) pontjaiban meghatározott körülmények valamelyikét megállapította. Az Rtv. jelzett rendelkezésében felsorolt bűncselekmény kategóriának feltüntetett jogfogalmakat és eljárásjogi terminusok tartalmát azonban a törvényalkotó értelmező rendelkezésekben nem határozta meg, és azok nem azonosíthatók sem a Btk., sem az 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) rendelkezéseivel. Ennek folytán – néhány kivételtől eltekintve – a jogalkalmazónak nem áll rendelkezésére olyan kötött, (legalább) más jogszabályban meghatározott fogalomrendszer, amely kellő egyértelműséggel tartalmazna számára iránymutatást az elrendelés e feltételének vizsgálatánál. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 10/2003. (IV. 3.) AB határozatában összegezte a normavilágosság követelményével kapcsolatos megállapításait. Ennek a jelen ügyben releváns lényege szerint a jogbiztonságnak része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.” (47/2003. AB határozat) Kérdés az, amit viszont az Alkotmánybíróság ilyen irányú beadvány hiányában nem vizsgálhatott, hogy vajon az említett önkényes jogértelmezés csak a bűnmegelőzési ellenőrzéssel összefüggésben merülhet fel, vagy éppenséggel az Rtv. 69. §-ával szemben a bírói engedélyhez kötött titkos információszerzés alkalmazásának rendjén is alkotmányos kifogás tehető. Nézetünk szerint igen, sőt ebben az összefüggésben a normavilágosság hiánya még súlyosabb következményekkel járhat, mint ami a már megsemmisített bűnmegelőzési ellenőrzés esetében egyáltalán felmerülhetett.

Minthogy abszolút biztonság nincsen, a biztonságot olyan kedvező állapotnak is leírhatjuk, amelynek a megváltoztatása nem valószínű. Ez a felfogás már számol a biztonságot fenyegető veszélyekkel, ezért arra törekszik, hogy a biztonsági intézkedések egész sorával a sérelem lehetőségét a legalacsonyabb szinten tartsa. A gazdasági szervezetek teljesítményével kapcsolatban a biztonság, a minőség és a megbízhatóság mellett mint követelmény jelenik meg. Az áruk és szolgáltatások biztonságát három tényező határozza meg, a bizalmasság, a sérthetetlenség és a rendelkezésre állás.⁵³ Minthogy a közbiztonság vagyonbiztonságot is jelent, ezek a szempontok a közbiztonság mérésénél is irányadók.

Van a biztonságnek egy másik megközelítése is, amit már dinamikus fogalomnak tekinthetünk. A mindennapi tapasztalat a társadalmi tevékenységek sorában egyetlen olyat sem képes felmutatni, amely ne hordozna magában valamilyen mértékű rizikót. Sokkal életszerűbb a biztonság egyensúlyi állapotként történő felfogása, egy olyan kedvező élethelyzet, amikor valamely egyéni vagy közösségi tevékenység azért képes zavartalanul megvalósulni, mert a tevékenységet támogató és az azt fenyegető hatások egyensúlyban vannak. A biztonságnek ez a felfogása már nagyon jól hasznosítható a közbiztonság meghatározásában, hiszen ezúttal számolunk el nem kerülhető kockázati tényezőkkel, de tudatosan arra törekszünk, hogy a fenyegetések elhárítására a lehető legtöbb értékteremtő és azt sikerre vivő támogatás birtokába kerüljünk.

A közbiztonságnak egy újabb magyarázata közel áll a gazdasági tevékenységek mind-egyikéhez, sőt szélesebb értelemben jellemzője mindenféle közösségi cselekvésen alapuló társadalmi akciónak. A biztonságnak nem anyagi természetű infrastruktúráként való felfogása a szervezéstudomány eredményeinek köszönhető. A szervezetek hatékony működését vizsgálva a különböző menedzserelméletek hívták fel a figyelmet arra, hogy a biztonság mind az individuális, mind a csoportcélok megvalósításának elengedhetetlen feltétele. Az emberi tevékenységek sikeréhez nélkülözhetetlen az egyre bonyolultabbá váló anyagi feltételrendszer, amely az épületektől az úthálózaton át egészen a kommunikációs kapcsolatokig sorolható. Ehhez hasonlóan szükséges a biztonság is, amely gyakran nem tárgyiasul (ezért mondja az irodalom ezt az infrastruktúra nem anyagi természetű részének), de ugyanúgy nélkülözhetetlen, mint az épület, a telefon, vagy a közlekedési eszköz.

Az **infrastruktúra-szemlélet** nyilvánvalóvá teszi, hogy a közbiztonság megteremtése költséges feladat, beruházásokat igényel. Arról, hogy mit és mibe érdemes investálni, továbbá hogy a biztonsági célra történő befektetések hatékonyságát miként lehetséges mérni, a következőkben még szó lesz.

A vállalkozói magatartáshoz igen közel esik a biztonságnak egy további kibontása, amely azt a céltudatos tevékenységek eredményének fogja fel, amikor állítja, hogy a biztonság létrehozása maga is szolgáltatás, ahol az eredmény a működés legkedvezőbb külső és belső feltételeinek a folyamatos megteremtése. Amikor ezt a szolgáltatást a közigazgatás adja, akkor a hatósági meghatározottsága kap hangsúlyt: a közjog szabályaihoz kö-

⁵³ VASVÁRI György: *Adat- és vagyonbiztonság. A biztonságról.* CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997. 26–28.

töttség, a formakényszer és a hivatal–ügyfél kapcsolat, amely sajátos alá-fölérendeltséget jelent. Amikor pedig a szolgáltatást a magánszféra, a biztonsági vállalkozás adja, akkor annak tartalmát a magánjog által szabályozott tág keretek között a szerződés tölti ki, jellemzője a forma szabadsága és az egyenrangú felek mellérendeltsége. Egyes vélemények szerint ez a magánjogi forma szükségszerű a magántulajdonon alapuló piacgazdaságban, amikor a magánterek a közterületek rovására egyre terebélyesednek. A magánbiztonság a közbiztonság segítőjeként jelenik meg.⁵⁴ Mások viszont a társadalmi igazságtalanság és az önkény eluralkodásától féltik a közbiztonság magánbiztonsággá alakulását.⁵⁵ Ezek a félelmek akkor megalapozottak, ha a közjog nem jelöli ki határozottan azokat a határokat, ahonnan kezdve védelmet csak az állami erőszak-monopólium adhat. A fejlett európai közjog ezt a feladatot eredményesen megoldja. (Ezért tartottuk szükségesnek olyan részletesen bemutatni a közbiztonság védelmezésének jogi garanciáit.) A másik hibaforrás az, amikor a magánbiztonság nem kellő szakmai hozzáértéssel és felelősséggel teljesíti feladatát. Ez súlyos gond minden olyan átmeneti társadalomban, ahol a magántulajdon és a piac hosszú ideig alig létezett, vagy jelentős korlátozással működött. Kevesebben gondolkodnak el azon, hogy a hivatalnak üzemként való felfogása, a marketingmódszereknek a közigazgatásban való elterjedése ugyancsak minőségromláshoz vezethet. A költségérzékeny közigazgatás elveszítheti a jogérzékenységet, az eredményesség hajszolása a törvényességet áshatja alá. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, amely képes elkülülni az előzőekben felsorolt tévutakat.⁵⁶

A biztonság létrehozása nem lehet egyetlen ember vagy egy kizárólag erre rendelt szervezet produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a biztonság kooperációs termék is.⁵⁷ Különösen a városi közbiztonsági modellek kialakításában kapnak jelentőséget a következő szereplők: az önkormányzat, a rendőrség, a biztonsági vállalkozások és a civil önvédelmi egyesületek. A mi rendőrségi törvényünkben is ismert közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságok feladata ezeknek a szerepeknek az összehangolása. Jellemző, hogy még Angliában és Walesben is, ahol önkormányzati rendőrsek működnek, a helyi közbiztonsági rendszer kialakításában a koordináló bizottságok elégtelen hatékonysága okolható a közösségi összefogás hi-

⁵⁴ STENNING, M. Philip: *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*. In: Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

⁵⁵ SZIGETI Péter: *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról*. Jogtudományi Közlöny, 2001/4. 53.

⁵⁶ SALGÓ László: *Az új típusú biztonság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.

⁵⁷ A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségeik tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki. Ennek mérésére, elemzésére a fejlett demokráciákban egyre bonyolultabb és pontosabb módszereket alkalmaznak. Ilyenek például az áldozatok megkérdezésén vagy a lakosság széles köreiben végzett vizsgálatok eredményein alapuló elemzések. Nálunk ezek még nem részei az intézményesen szervezett tájékoztatásnak, ilyen típusú információk nem állnak a jogalkotó rendelkezésére. (Lásd a már nem hatályos 115/2003. OGY határozatot a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.)

ányáért. A Home Office egy 2003-ban kelt módszertani kiadványa azt sürgeti, hogy a helyi rendészeti bizottságok erősítsék meg szakértelmüket a közvélemény-kutatások alkalmazásában, folyamatosan tudakozódjanak a lakossági véleményekről, alkalmazva a mélyinterjú és a fókuszbeszélgetések technikáit, ilyen módon is siettetve a helyi kooperációt.⁵⁸ Érdekes, hogy az angol és a walesi városok lakói legalább annyira peszsimisták a rendőrséggel való együttműködésben, mint azoknak a kerületeknek a megkérdeztjei, akik az OKRI budapesti modellkísérletében mondtak erről véleményyt.⁵⁹

A közbiztonság **helyi, regionális, országos, integrált és globális dimenziói** a materiális fogalom utolsóként megemlíthető aspektusa, amely azonban éppen napjainkban kap különös jelentést. Általában azt mondhatjuk, hogy a helyi közbiztonság primátusa vitathatatlan volt, mert az egyes zárt közösségek, különösen városi környezetben, a bűnözésben is „önellátók” lehettek, miközben sikeresen ellenálltak a külső hatásoknak. A középkori városok szigorú rendjéhez nagy biztonság illett. A polgárosodással és a kapitalista termeléssel ez a biztonság örökre eltűnt. Ahhoz azonban, hogy a regionális és az országos biztonsági tényezők együttes hatása minden településen kimutatható legyen, a területek közötti gazdasági és kulturális különbségek kiegyenlítődése és a közlekedés jelentős fejlődése kellett. Amikor egy földrajzilag összefüggő területen ez a kiegyenlítődése bekövetkezik, akkor érdemes azt egységes **közbiztonsági régió**knak tekinteni. A közbiztonság nemzetközi fogalma pedig ott alakulhat ki, ahol a gazdaság, a jog és az erkölcs értékei közös alapokon nyugszanak. A liszaboni szerződés 61. cikk (1) bekezdése szerint: „Az *Unió* egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.” (A 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett szöveg.)

Nagyon jó lenne, ha a biztonság **alanyi jog** lehetne, amelyet az állam garanciája véd. Ez azonban lehetetlen, főleg azért, mert a társadalom nemcsak értékeket termel, hanem rendszeresen rombolja is őket. Értékek pusztulnak az igazságtalan elosztási viszonyokban, a rossz politikai döntésekben, a tolerancia és a szolidaritás hiányában, de értékek semmisülnek meg egyéni indulatok által is. Az állam esendő, sok hibát vét, ugyanakkor nem mindenható. Az **igazgatás** nem kontrollálhat minden emberi szándékot. **Michel Foucault** szociális ortopediának nevezte a tizenkilencedik század kísérletét, amely megpróbált olyan intézményeket létrehozni, amelyek nem pusztán büntették a jogsértést, de igyekeztek korrigálni a veszélyesnek ítélt magatartásokat.⁶⁰ A „**fegyelmező társadalom**” szörnyű következményeit a huszadik század diktatúrái mutatták meg, de a tanulságok ellenére ilyen kísérletek a jövőben is előfordulhatnak.

⁵⁸ DALGLEISH, David – DOCKING, Maria – MYHILL, Andy – YARROW, Stella: *The Role of Police Authorities in Public Engagement*. Home Office Report Online 37/03, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London, 2003.

⁵⁹ KEREZSI Klára – FINSZTER Géza – Kó József – GOSZTONYI Géza: *Nagyvárosi bűnözés*. OKRI–Bíbor Kiadó, Budapest–Miskolc, 2003.

⁶⁰ FOUCAULT, Michel: *Az igazságszolgáltatás és az igazságszolgáltatási formák*. Latin Betűk, Debrecen, 1998. 72.

A közbiztonság alkotmányos demokráciákban nem lehet sem több, sem kevesebb olyan államcélnál, amelynek eléréseért szüntelenül munkálkodni kell, anélkül azonban, hogy a biztonság kikényszeríthető alanyi joggá válhatna, és abszolút beteljesülése bárki által elérhető lenne. A közbiztonság mint államcél szoros kapcsolatban van a társadalmi értékek büntetőjogi védelmével.

A **személy- és vagyonbiztonságot** a legsúlyosabb mértékben a jogellenes magatartások veszélyeztetik. Több mint kétszáz éves tapasztalat, hogy az elkövetett bűncselekményekkel szemben a jogállami büntetőjog és a garanciákkal körülfogott büntetőeljárás a leghatékonyabb fegyver. A bűnüldözés és a **büntető igazságszolgáltatás** továbbá akkor léphet akcióba, ha a közbiztonságot sérelem érte, de a büntetőjogi felelősség csak a jogrendet és nem a közbiztonságot képes helyreállítani. A bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának fontos érdeme, hogy ezt az összefüggést felismerte, ezért a büntető igazságszolgáltatást nem is tekinti a bűnmegelőzési rendszer részének, noha a jogépség fenntartásában a szerepe kitüntetett, és nyilvánvaló az is, hogy a helyreállított jogrend jótékony hatással van a közbiztonságra is.

Azt is mondhatjuk, hogy a személy- és vagyonbiztonság egy redukált közbiztonság-kategória, amely leegyszerűsíti az előbbiekben jelzett bonyolult társadalmi összefüggéseket. Ez a leegyszerűsítés többszörösen indokolt. Először azért, mert a **büntetőjogi tilalmak** éppen erre a közérthetőségre építenek (ne ölj, ne lopj), igen jó hatásfokkal. Másodsor, ezáltal válik lehetségessé a közbiztonság mérése. Erre még a legpongyolább bűnügyi statisztika is képes. (Aligha tagadható, hogy csupán a betöréses lopások elmúlt húsz évben mutatott hazai alakulása hű képet mutat a társadalom vagyoni helyzetének átrendeződéséről, miként a gépkocsi lopások váratlan emelkedése a járműpark minőségi megújulásáról tájékoztat.) Amire a statisztika teljességgel alkalmatlan, az a bűnüldöző és **igazságszolgáltatási szervek** teljesítményének kontrollálása. Mégis erre használják a leggyakrabban a politikusok, de a rendészet vezetői is.

A politikusok felismerték azt, hogy a közbiztonság ígéretével szavazatok szerezhetők, ezért alakult ki a sajátos érvelési technika, amelyet nevezhetnénk akár a bűnügyi statisztika pártpolitikai interpretációjának is. Ennek lényege, hogy az aktuális adatokból a kormányzó erők a közbiztonság javulására, az ellenzék viszont ugyanazokból a számokból a helyzet romlására von le következtetéseket. Hosszabb távon ez egyik oldalnak sem kifizetődő. Amikor ez a felismerés nyilvánvalóvá válik, akkor fogunk eljutni ahhoz a kívánatos állapothoz, amelyben a közbiztonság a politikai konszenzus terepe lesz.

Jóval könnyebb számúzni a statisztikai szemléletet a szakmai értékelésekből. Itt csupán annak belátása szükséges, hogy a rendőrség nem biztonságot termelő üzem, hanem a **jogrend** felett őrkdő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgátszerűség hármass követelménye a meghatározó, ezek érvényesülésének mértékét statisztikai adatokkal megbecsülni nem lehetséges. Ebben az esetben ugyanis nem mennyiségekről, hanem minőségről, a jogállam minőségéről van szó. Alkotmányos demokráciákban a bűnüldözésnek egyensúlyt kell találnia a törvényesség és az eredményesség között. **Jogállami értékeket** nem lehet jogtiprással megvédelmezni.

2.4 A jogbiztonságról

Induljunk ki az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonságról kialakított felfogásából. A jogbiztonság elemei különösen: a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jogszabályok el-entmondás-mentessége, a normavilágosság, az előre láthatóság, a kiszámíthatóság, az egyedi esetre hozott jogalkotás tilalma, a szerzett jogok tiszteletben tartása.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”. (ABH 1992, 59., 65.) „A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó kerülje el túl tág vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát, a jogszabály szövege pedig érthető és világos legyen, és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság egy korábbi indítvány alapján a bűnmegelőzési ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok alkotmányossági vizsgálatakor, a 47/2003. (X. 27.) AB határozatában az Rtv. (rendőrségi törvény) 69. § (3) bekezdés a)–h) pontjaihoz kapcsolódóan – amelyek szintén utaló szabályként szerepeltek egy sérelmezett rendelkezésben – azt állapította meg, hogy „az Rtv. 69. § (3) bekezdésének a)–h) pontjaiban rögzített azon rendelkezések, amelyek a bűnmegelőzési ellenőrzés itt megállapított feltételeit hivatottak körülírni, a jogintézmény alkalmazhatósága szempontjából nem felelnek meg a normavilágosság követelményének, nem tükrözik egyértelműen és világosan a törvényhozói akaratot, nem küszöbölik ki az eltérő önkényes jogértelmezés lehetőségét.”

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” Ha egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.” A 42/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint „alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható”.

„Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a bűnmegelőzéshez fűződő érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere, és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.” [47/2003. (X. 27.) AB határozat]

A jogbiztonság nézetünk szerint inkább az úgynevezett vertikális biztonsággal azonosítható, de vannak olyan álláspontok, miszerint „a jogbiztonság kifejezi azt az állapotot, amelyben az egyéni jogok védelmezettek másokkal és az állami önkénnyel szemben”,

vagyis a jogbiztonság felel a horizontális biztonság minőségéért is. Ez a komplex biztonság–felfogás tükröződik vissza a kormányzatok biztonsági stratégiai programjaiban.

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározat igyekszik felsorolni az összes kockázati tényezőt, de nem teszi világossá azt, hogy a kockázatok merőben eltérő minőségeket mutatnak, azok között pozitív és negatív jelenségek, társadalmi és természeti eredetű veszélyforrások, a közjogi eszközökkel befolyásolható és a jog által nem kezelhető folyamatok egyaránt megtalálhatók.⁶¹ Lássuk példaként az említett kormányhatározatnak a Magyarország biztonságpolitikai környezetét bemutató I/6. és 7. pontjait!

„6. Korunk konfliktusainak megelőzése és kezelése globális szemléletet, valamint átfogó megközelítést igényel. A tartós, fenntartható biztonság és stabilitás megköveteli a válságkezelési – beleértve a fejlesztéspolitikai – eszközök átfogó, egymással összhangban lévő használatát, az integrált civil–katonai megközelítést és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi szereplők együttműködésének erősítését. Az átfogó megközelítést nemzeti kormányzati szinten is alkalmazni kell. A nemzeti biztonsági stratégia csak összkormányzati megközelítés, részvétel és felelősség, az intézményi keretek kihívásoknak való megfeleltetése és megfelelő források hozzárendelése esetén lehet hatékony és sikeres.

7. A globális pénzügyi–gazdasági válság példátlan kihívás elé állítja az egész euró-atlanti közösséget. Az elhúzó és mély válság gyengíti a fejlett országok, köztük hazánk biztonsági intézményrendszerét, a nemzetközi szervezetek és együttműködési keretek kohézióját, és csökkenti a biztonság erősítésére fordítható forrásokat. Mindez megköveteli, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat innovatívan és hatékonyabban összpontosítsuk biztonsági képességeink erősítésére. Ezen a téren is tovább erősödik a szövetségi együttműködés, valamint a többnemzeti együttműködésben rejlő lehetőségek tudatosabb kihasználásának jelentősége.”

A kormányhatározat **politikai dokumentum**, de szükséges, hogy tartalmazzon szakigazgatási és közjogi értékelést is. Alkotmányos demokráciákban az igazságszolgáltatás és a közigazgatás eltérő hatalmi ágakhoz tartozik. A rendészeti igazgatás a belügyi kormányzat által irányított szolgáltató és beavatkozó reálaktusokon kívül az igazságszolgáltatást előkészítő büntülődzési funkciót is teljesíti, amelyben maradéktalanul érvényesülnie kellene az igazságszolgáltatás ellenőrző szerepének.⁶²

Értékelésre várnak az 1990 óta végrehajtott közigazgatási reform-kísérletek, a bírósági és az ügyészségi szervezeti reformok. Kérdés a jogászai hivatások alakulása, a karrierrendszer minőségfejlesztő vagy fékező jellemzői, a közszolgálati jogviszony átalakítási

⁶¹ *A jogbiztonság stratégiája (2007–2013). Előzetes stratégiai dokumentum.* Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2006. január 20. 5.

⁶² Kiss Petra: *A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében.* Hadtudomány, 2012/3–4. 68–79.

kísérletei, amelyek döntő módon befolyásolják a jogi kultúrát, az ország jogbiztonságát. Az SWOT-módszer – erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek – alkalmas lenne a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervezet állapotának bemutatására. Az igazságszolgáltatási szervezetek eddig sikerrel hártottak el minden olyan átvilágítást, amely valóságos állapotaik feltárására alkalmas lett volna. (Kivételnek számít Fleck Zoltán és munkatársai kutatása a bíróságok működéséről.)⁶³

A jogbiztonság szempontjából fontos jogalkotási események a következők:

- ✿ az alkotmányozás, amely az Alaptörvény elfogadásához vezetett;
- ✿ a jogalkotás rendjének újrakodifikálása a 2010. évi CXXX. törvényben;
- ✿ az új önkormányzati törvény megalkotása, amely végül megtestesült a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben;
- ✿ az új büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény megalkotása;
- ✿ a büntetőeljárás jog újra alkotása, amelyet az 1998. évi XIX. törvény gyakori módosítása tesz szükségessé.

A rendészet számára meghatározó a közjog megújítása, de a jogbiztonsághoz nélkülözhetetlen a magánjog fejlesztése. Ennek fontos állomása a Polgári Törvénykönyv hatályba lépése (A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről).

Összefoglalás a 2. fejezethez

A jogrend maga legalább két részre osztható: magánjogi rendre, amelynek a középpontjában a piaci viszonyok rendezettsége áll, továbbá a közjogi rendre, amelyben az egyén és a közösség, az állam és polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatók. A közjog által létesített rend a közrend. (Más nézetek szerint a közrend fogalmához tartozik az erkölcsi rend is.)

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.)

A közbiztonság a rendészeti igazgatás szabályozási tárgyaként megvédendő érték, amelyet az úgynevezett negatív közigazgatás körében a jogellenes magatartásokkal szemben hatósági kényszerrel lehetséges oltalmazni.

A szakirodalom az emberi jogok **vertikális** érvényesülését az állam és az egyén viszonyában jelöli meg, míg az emberi jogok **horizontális** viszonyait az egyének egymás közötti magánjogi kapcsolataiban vizsgálja.

Az élethez és az emberi méltósághoz való alapjogok korlátozásának tekintetében azt láttuk, hogy az Egyezmény nem elégszik meg absztrakt veszélyhelyzettel, hanem konkrét

⁶³ FLECK Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen*. Pallas Kiadó, 2008.

és törvényben megállapított tényállás létrejöttéhez köti a hatósági kényszer alkalmazását. Ehhez képest a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a gyülekezés és egyesülés szabadságának korlátozásánál az egyezmény ennél kevesebbet kíván a hatósági intézkedés jogszerűségéhez. A 8–11. cikkeiben felsorolt alapjogok korlátozását a hatóság akkor rendelheti el: „amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A közbiztonság alkotmányos demokráciákban nem lehet sem több, sem kevesebb olyan államcélnál, amelynek eléréséért szüntelenül munkálkodni kell, anélkül azonban, hogy a biztonság kikényszeríthető alanyi joggá válhatna, és abszolút beteljesülése bárki által elérhető lenne. A közbiztonság mint államcél szoros kapcsolatban van a társadalmi értékek büntetőjogi védelmével.

„Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a bűnmegelőzéshez fűződő érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.”

Kérdések a 2. fejezethez

1. Milyen nézetek fogalmazódtak meg a közrendről?
2. Mit jelent a közrend a rendészet számára mint a védelem tárgya és mint a védelem formája?
3. Mi a közbiztonság normatív és materiális megközelítésben?
4. Mi a jogbiztonság alkotmányjogi értelemben?
5. Melyek voltak a jogbiztonság szempontjából fontos jogalkotások a rendészeti jog területén?

3. FEJEZET

A rendészeti veszélyelhárítás közjogi megalapozása

Kezdjük egy ellentmondással: ahhoz, hogy a rendőrségek hatékonyan működjenek, szükségük van a legszélesebb hatósági felhatalmazásra, ahhoz viszont, hogy ellentmondásmentesen illeszkedjenek az alkotmányos jogállam szervezetébe, a rendészeti hatalmat a jog uralma alá kell helyezni. Az ellentmondás forrása a rendészet veszély-elhárítási természetében keresendő, minthogy olyan veszélyekkel kell számolni, amelyek előre nem prognosztizálhatóak, de elhárításuk módja sem foglalható részletező normákba.

3.1 A rendészeti veszélyelhárítás

A **veszély** olyan állapotot jelöl, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem lehet a javak megsemmisülése, értékük csökkenése vagy értékgyarapító képességük elvesztése.

Az emberi együttműködés nyomán létrejött produkciók állandó fenyegetésben vannak, és ezeknek a bajoknak az egyik forrása maga is emberi magatartás. A **veszélyeztető cselekmény** leírható olyan élethelyzetnek, amelyben valamely tevékenység vagy mulasztás sérelemhez vezető oksági folyamatot indít el. A veszély közelsége azzal mérhető, hogy a megindult ok-folyamat szükségszerűen vezet-e sérelemhez, illetve a sérelmi helyzet térben és időben milyen távolságra helyezkedik el a kiváltó jelenségtől (absztrakt és közvetlen veszély). A veszély nagyságának mércéje a megtámadott érték társadalmi rangja.

A veszélyt keltő magatartások egyik csoportját a **kockázatvállalások** alkotják. A társadalmi lét, de mondhatjuk, hogy minden emberi tevékenység egyik alapvető jellemzője, hogy a bűnös veszélyeztető magatartásokhoz képest sokkal szélesebb azoknak az alkotó tetteknek a száma, amelyeknek értékteremtő céljai vannak, miközben nem kevés kockázatot is hordoznak magukban. A **kockázat** (rizikó) fogalmát akkor értjük meg, ha tudjuk, hogy ahhoz mindig szükséges egy alapcselekmény, amelynek célja valamely társadalmilag hasznos teljesítmény. Ez az alapcselekmény azonban kockázattal járó kísérő következményekhez vezethet. A kockázat nagyságát két tényező határozza meg, a kísérő következmény okozta kár (elmaradt haszon, hátrány, veszély) nagysága és annak bekövetkezésének a valószínűsége.

A jogszerű, az önfeláldozó, a hozzáértő, a szakszerű magatartás is hordozhat veszélyeket, ezeket nevezzük kockázatoknak. A technikai–technológiai–működési előírások, szabványok és biztosítási intézkedések egész arzenálja próbálja ezeket a lehető legkisebb szintre szorítani. A kockázatkezelésnek most említett területei nem tartoznak a rendé-

szet hatáskörébe. Ha azonban a kockázatkerülést szolgáló előírások megtartása nemcsak szakmai hozzáértés, lelkiismeret vagy ügyesség dolga, hanem jogi kötelesség is, akkor e kötelesség megszegése már kiválthat rendészeti intézkedést.

Az emberi magatartások merőben más megítélést kívánó köre a **jogsértés**. Ennek megvalósítója valamely racionális céltól vezérelve vagy szenvedélyeire hallgatva olyan – a jog által tilalmazott – magatartást tanúsít, amely a társadalom által elfogadott anyagi vagy szellemi értékeket sért vagy veszélyeztet. Ebből a szempontból a büntetőjog által kimunkált fogalmak az irányadók. Egyes bűncselekmények tényállásában „elegendő az absztrakt veszély bekövetkezése, az élet és testi épség távoli veszélyeztetése”. Más esetben a tényállásban az eredmény magának a közvetlen veszélynek az előidézése. „A közvetlen veszély az élet, a testi épség vagy az egészség sérelmének a reális lehetőségét, személyre és helyzetre konkretizált veszélyt jelent.”⁶⁴

A rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló – a rendészeti közjog által szabályozott – végrehajtó–rendelkező tevékenység. A rendészeti hatósági intézkedések egyik csoportja a veszélyeztetett értékek birtokosainak nyújtott fizikai védelemben jelenik meg (szolgáltató, kooperatív rendészeti intézkedések), a másik csoportját pedig a rendészeti kényszerintézkedések alkotják, amelyek a jogsértőt megfosztják annak lehetőségétől, hogy bűnös tevékenységét megkezdje, folytassa vagy befejezze; továbbá lehetővé teszik az elkövető felelősségre vonását.

A rendészeti hatósági intézkedések alkalmasak a **jövőben fenyegető jogsértések megelőzésére**, az elkövető felderítésére, az igazságszolgáltatás előkészítésére, de nem alkalmasak a bekövetkezett károk helyreállítására. (A rendőr el tudja fogni a gyújtogatót, de nem tudja eloltani azt a tüzet, amelynek a megfékezéséhez egy másféle különleges szakértelemre van szükség; a nyomozó fel tudja kutatni az emberölési kísérletet bizonyító tényeket, de a sebesült áldozat meggyógyítása az orvos feladata.)

Ha a **veszélyben** a társadalom által megalkotott értékek sérelmének a lehetőségét ismerjük fel, akkor a **biztonság** ezeknek az értékeknek a védettségét fejezi ki. Minden emberi közösség a kezdetektől arra törekedett, hogy a veszélyek és a kordában tartásukkal elért biztonság kedvező egyensúlya alakuljon ki. Ez sokáig spontán tevékenységgel valósult meg, anélkül, hogy erre külön hivatásrendet hoztak volna létre. Ez a helyzet az újkor hajnalán megváltozott, amikor közösségi terek jöttek létre, amelyek most már nem csupán biztonságot, hanem **közbiztonságot** igényeltek, és a fenyegetések is olyan bonyolult rendszerré növekedtek, amelynek a kezelése komoly felkészültséget igényelt. A **közbiztonság** társadalmi szükséglete professzionális tevékenységet és ennek keretét adó szervezetet hozott létre. Megszületett a **rendőrhivatal**.

A modern rendőrségnek mint foglalkozási ágának a kialakulása városi jelenség. Eredetileg csak a városokban volt értelme a közterület–magánterület megkülönböztetésnek, csak a városi lét vezetett az ott lakók elszemélytelenedéséhez, csak a város kínált nagy

⁶⁴ BELOVICS ERVIN – MOLNÁR GÁBOR MIKLÓS – SINKU PÁL: *Büntetőjog. Különös rész.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 190–191.

tömegben célpontokat a bűnözés számára. (A polisz a rendőrség megnevezésére szolgáló internacionális kifejezés a görög város szóból ered.) A rendőrségi feladatok csíráit ebben a környezetben fedezhetjük fel, de ezek a szükségletek a polgári fejlődés során egyetemes igénnyé terebélyesedtek.

Azt is mondhatjuk, hogy a rendőrség adja a rendészet alapformáját, de a **rendészeti igazgatás** szélesebb a rendőrség működésénél, azáltal, hogy rendőrségi feladatokat más közigazgatási hatóságok is elláthatnak (lásd például nálunk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal).

A technika új vívmányai a mezőgazdasági és az ipari termelést, a közlekedést, továbbá a köz- és magán-szféra szinte valamennyi zugát átalakították, ezáltal a veszélyforrások egész tömegét nyitották meg, miközben az élet minőségét addig soha nem látott mértékben javították is. A **rendészeti feladatok** nagy száma ehhez a tudományos–műszaki fordulathoz kapcsolható. A kockázati tényezők felismerése, a veszélyelhárítás és az azt előidéző felróható magatartások büntetéssel fenyegetése, az elkövetők felderítése a 19. században a korábban kizárólag közrendészeti jellegű rendőri feladatokat kiegészítette a bűnüldözési, a nyomozási funkciókkal.

A kontinentális Európában a feudális abszolutizmus idején a hadseregről levált **rendőrigazgatás** a modern közigazgatási szervezet első megjelenésének bizonyult. (Ezt hívja a rendőrség-történet centralizált francia–porosz modellnek.) Az angolszász országokban a fejlődés más irányú volt, a helyi közösségek önvédelmi formációi alakultak át professzionális rendőrségekké, amelyek azonban megőrizték az önkormányzati irányításukat (a decentralizált angol modell). A jogállam intézményeinek kiépülése a legnagyobb fordulatot a bűnüldözési feladatok önállósodásában hozta. Míg a közbiztonsági rendészet a civil közigazgatáshoz közeledett, addig a **nyomozás** az igazságszolgáltatás előkészítéseként jelent meg. A jog uralma erőteljessé tette a rendőrségen belüli munkamegosztást, olyanmódon, hogy a most jelzett fejlemények eredményeként több európai országban önálló bűnügyi rendőrség alakult. Alkotmányos követelménnyé vált, hogy a bűnüldözés maga is szabályozott rendben történjék, amelynek legitim feladata csak a büntető igazságszolgáltatás előkészítése lehet. Ezzel egy időben alakult ki a közigazgatás jogi szabályozása, amely a 19. század végére a közbiztonsági rendőrségek munkáját is a jog sáncái közé terelte.

A **rendészeti közjog** a második világháború utáni időszakban teljesedett ki olyan dokumentumok nyomán, mint az ENSZ Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, valamint a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya (belső joggá tette az 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelet), de különösen az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában kelt egyezmény, amelyet hazánkban az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki.

3.1.1 A rendészet joga

A modern rendőrség Európában akkor született, amikor megjelent a közjog mint az állam és az egyes ember különleges viszonya, amelyben már az államnak is voltak kötelezettségei az alattvalójával (később a polgárával) szemben az egyén olyan szükségleteinek

biztosításában, amelyeket ön maga kielégíteni nem volt képes. Az egyik ilyen első állami vállalat a közbiztonság megteremtése lett, melyhez erőszak-monopóliummal felruházott professzionális rendőrség kellett. **A rendészeti igazgatás úgy jelent meg, mint veszélyelhárító tevékenység, amely a jogellenes emberi magatartásoktól oltalmazza a társadalmat.** A hatósági beavatkozás azonban nagyon sokáig nem volt jogi korlátok közé szorítva, a rendőrködést széles diszkrecionális felhatalmazás illette meg.

A jogállam normatív alapjait a nagy 19. századi jogalkotási folyamat hozta létre. Ekkor került megalkotásra a büntető anyagi és eljárási kódexek sora, ekkor nyitották meg a rendészeti közigazgatási jog forrásait, fogadták el a rendőrségi törvényeket, ekkor terelték jogi rendbe az államigazgatási eljárásokat is. (Magyarországon az első rendőrségi törvény 1881-ben született meg a fővárosi rendőrségről.) Az alkotmányos jogállam az államhatalom gyakorlásának az útjába korlátokat állított, a jog uralma az állami erőszakot is megrendszabályozta, a hatalmi ágak megosztása a végrehajtó hatalmat is ellenőrizhetővé tette. A rendőrködés a jogalkalmazás egyik területe lett, a rendőri szakma birtoklása jogismeretet követelt. Bekövetkezett az erőszak monopólium legitimációja. Ez valóban szűkítette a hatósági kényszert, de hozzájárult ahhoz, hogy a rendőr hivatása erkölcsi elismerést kapjon. Noha az eredményesség és a jognak való megfelelés között mutatkozó feszültség a rendészet máig legalapvetőbb ellentmondása maradt, mégis, a törvényesség hosszabb távon az intézkedések célszerűségét is képes volt biztosítani. Az alkotmányosság értelmes és nemes hivatássá tette a rendőri szolgálatot.

A tételes (normatív) jogtudományok azonban csak korlátozott mértékben alkalmaznak a rendvédelem elméleti megalapozására. Ezek a diszciplínák formákat kínálnak, de keveset mondanak arról a gyakorlatról, amely a jogintézmények tényleges feladata. A rendőrségi funkciók között találjuk a jelenlétet, az információszerzést és a legitim fizikai erő alkalmazását. Jellemző, hogy a büntetőeljárási jog tudománya mindeztől nem tudott mit kezdeni a titkos nyomozásokkal mint a büntető igény megalapozásához szükséges információgyűjtés sajátos formájával. Hallgat erről a rendőrséget tárgyaló szervezéstudomány, ami pedig a szociológiát illeti, annak szemléletmódja kizárólag a szervezeti funkciózavarokra érzékeny, sokszor keltve azt a látszatot, amely szerint a legitim erőszak adekvát alkalmazását garantáló normális, célszerű és törvényes működésre alkalmas szervezet nem is létezik. A jogtudományi kompetenciát tovább korlátozza az, hogy a különböző szolgálati ágak szabályozási igénye eltérő, a bűnügyi rendőrségé nagyobb, a közbiztonsági egységeké kisebb. Azokban az országokban, ahol a két szolgálat egyetlen szervezetben foglal helyet, ez a struktúra belső ellentmondások forrása lehet. Az is működési zavarokhoz vezet, ha a karhatalmi beavatkozás rendjét formális szabályok terhelik, de az is, ha a büntetőeljárás célját és eszközeit közrendvédelmi célokkal és technikákkal cserélik fel. A szabályozás módjában még egyetlen szolgálaton belül is vannak eltérések. A bűnüldözés titkos felderítési szakasza – minthogy a norma nyilvánossága és a rendészeti információszerzés titkossága között nehéz harmóniát találni – a jog által jóval kevésbé lefedett, mint a nyomozás. Az igazgatásrendészet vagy a közlekedési szakágazat sokkal inkább rendezett anyagi jogi szabályokkal, mint a közterületi jelenlét.

Az első bonyodalmat mindjárt a rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása okozza. Abban a definícióban, miszerint a rendészet a közbiztonság védelmezője, a köz-

biztonság meghatározza a rendőri működés célját, de hallgat a célhoz vezető utakról. A modern rendészeti jog hazai tanulmányozója, **Szamel Lajos** ezt a hiányt érzékelve úgy találta, hogy a jogállami követelményeknek megfelelő rendészet kulcscategóriája a közrend, amely közjogi rendet megteremtő jogszabályösszességet jelöl.⁶⁵ **A rendészet joga tehát mindazoknak a jogi normáknak a foglalatja, amelyek meghatározzák a rendészeti intézkedést követelő, lehetővé tevő vagy megengedő tényállásokat, és előírják a hatósági beavatkozás formáját.**

Ha azt kívánjuk megválaszolni, hogy milyen magatartásokkal veszélyeztethető a közbiztonság, akkor először a szabálysértési és a büntető anyagi jogot kell említeni, amelyek a rendészet anyagi jogának is tekinthetők. Ezek együtt sem képesek átfogni valamennyi olyan veszélyeztető tényállást, amelyre rendészeti intézkedéssel kell reagálni. Ezért a rendészet anyagi jogához tartoznak a közigazgatási szakjogoknak azon forrásai, amelyek az adott terület védelmét közigazgatási felelősséget megalapozó tilalmak tényállásba foglalásával látják el. (Ilyeneket az egészségügytől a természetvédelmen át egészen a fogyasztóvédelemig találhatunk.) Ezért is tekintik a rendészeti jogot sokan olyan „keresztbe fekvő” jogágnak, amely a közigazgatási jog különös részének majd minden szegmensében megtalálható.

Most nézzük meg a rendőrség közigazgatásként történő felfogásának konzekvenciáit:

- ✿ Először is ez a minősítés elkülöníti az állami élet egy ágazatát, a **rendvédelmet a politikai hatalomtól**. (Különösen a totális rendszerekben élt az a tévhit, hogy a rendészet a politikai hatalom része, ami mind a rendészetre, mind pedig a politikai hatalomra lesújtó következményekkel járt. A politikából önkény lesz, a rendőrségből pedig szakmai és erkölcsi rangját veszített szolgál.)
- ✿ Másodszor az igazgatási kritériumok érvényesítése megóv attól a szerepzavartól, amely a korábbi szocialista jogfelfogásban szintén jelen volt, amikor is a **rendészetet az igazságszolgáltatással keverték össze**. (Megszületett az úgynevezett szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás fogalma, amelynek egyes következménye az a tanítás, miszerint a büntetőeljárás előkészítő szakasza azonos jelentőségű a büntetőperrel. Ebben az esetben a nyomozó hatóságnak is feladata az anyagi igazság megállapítása, amely feltételezi a bizonyítékok teljes körű és belső meggyőződésen alapuló mérlegelését. Az új büntetőeljárás törvény megpróbál szakítani ezzel a hagyománnyal, a jelek szerint nem sok sikerrel.)
- ✿ Harmadszor a rendészeti igazgatás ilyen módon élesen **elválasztható a honvédelemtől**. Ez a modern jogállam viszonyai között már természetes, de tény, hogy történetileg a korai feudalizmusban a kétféle funkció együtt jelent meg. Csak a polgári berendezkedés különítette el a rendőrséget a fegyveres erőttől, és tette a fejedelem rendőrségét (La Police du Prince) a nép rendőrségévé (La Police du

⁶⁵ SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrségi jog szabályozásának elvi alapjai*. Rendészeti tanulmányok. BM Rendészeti Kutatóintézet, Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 1992/1. 7.

Peuple). A különbség igen lényeges: a fejedelem parancsa helyett a rendőrség a törvény szavának köteles engedelmessé válni (és csak annak!).

- ✱ Negyedszer az igazgatási aspektus képes választ adni arra a felvetésre, hogy vajon a rendőrség zárványként, szigorú határok között, **idegenként** foglal helyet a közigazgatási szervezetben, vagy csupán a munkamegosztásból eredő sajátosságokkal választható el a bürokrácia más területeitől, egyébként pedig annak integráns része.
- ✱ Ötödször a közigazgatás-jogi szemléletű elemzések nyilvánvalóvá teszik, hogy a rendőrségi hivatal nem tekinthető valamiféle **biztonságot termelő üzemnek**, és erre a tevékenységre nem is alkalmazhatók a vállalkozói szféra törvényszerűségei.

Mégis, azokban az országokban, ahol fejlett a piacgazdaság, ez a tény az igazgatási szervezet munkáját is befolyásolja. Megjelenik egy fontos fogalom: a **rendészeti hatékonyság**. Milyen fokban hasznosítja a rendőrség a részére biztosított erőforrásokat? Érdekes, de veszélyes megközelítés! A szakma egyik angol kiválósága egyenesen azt állítja, hogy azzal a hatékonysággal, amellyel a rendőrség működik, semmiféle gazdasági vállalkozás nem maradhatna fenn egyetlen percig sem. Mégsem jut eszébe senkinek, hogy ezt a „vállalatot” becsukja. Más, sokkal ésszerűbb következtetésekre kell jutnunk. Például arra, hogy a közbiztonság nem egyedül a rendészeti működés terméke, hanem összetársadalmi produkció. Vagy arra, hogy különbséget érdemes tenni az állami erőszak monopóliummal megőrzendő biztonság és a köznyugalomnak azon részei között, amelyet az önvédelem, a helyi közösségek összefogása vagy éppen az áruként megvásárolható személy- és vagyonvédelmi szolgáltatások vigyáznak a legjobb határfokkal.

Ha a közigazgatás logikájával közeledünk a tanulmányozott szervezetekhez, akkor jól elkülöníthető modelleket határozhatunk meg. A közigazgatástan és a szervezéstudomány kategóriái szerint megkülönböztethető a **dekoncentrált állami és az önkormányzati rendőrségi modell**; a feladat, a hatáskör és a felelősség igazgatási szintek közötti elosztása szempontjából pedig a **centralizált** és a **decentralizált rendvédelmi szervezet**. A két fogalom nem mosható össze. Lehetséges ugyanis elvetni az önkormányzati rendőrség gondolatát, s egyúttal határozottan állást foglalni az erőteljes dekoncentráció mellett, anélkül, hogy a modell központosított államigazgatási jellegén változtatnánk. (Ez történt Franciaországban az 1990-es évek elején a megyei szintű rendőrségi szervezetek nagyfokú hatásköri és költségvetési önállósításával. De ez történt Magyarországon is, amikor a belügyi kormányzat az úgynevezett „örsprogram” végrehajtásával a helyi rendőrségek dekoncentrációját növelte, miközben magát a programot – helytelenül – sokan mint a decentralizáció megvalósítását üdvözölték.)

Ugyanakkor arra is van példa, hogy az önkormányzati rendőrségi szisztéma fenntartásával meghatározott rendőrségi tevékenységeket centralizálnak (az FBI megalakulása az USA-ban). A rendőrség igazgatási modelljei továbbá nem hordoznak önmagukban minősítést sem a hatékonyságra, sem a demokratikus jogállamiság elvárásainak történő megfelelésre. Ha olyan feladatokat központosítanak, amelyek a centrumban jobban

végrehajthatók, akkor ez a lépés növeli a hatékonyságot. (Az FBI esetében a bűnügyi nyilvántartások vezetése, a technikai azonosítási szolgálat és a kiképzés lettek a Szövetségi Nyomozó Hivatal fő feladatai. Saint-Paul-de-Vence-ban az 1990-es nemzetközi rendőrségi szemináriumon az egyik előadó, **John Theriault** vetette fel azt a kérdést, hogy az integrálódó Európában létrejöhet-e egy FBI-hoz hasonló európai szövetségi rendőrség. A válasza akkor határozott nem volt. Ez a vélekedés az Europol megalakulásával sem változott.)⁶⁶ Ellenben, ha azokat a szolgálati teendőket is a csúcsokról akarják vezényelni, amelyekhez a legfontosabb információk a végrehajtási szinteken állnak rendelkezésre, akkor az ilyen fajta centralizáció bizonyosan csökkenti az effektivitást. Hasonló összefüggéseket lehet feltárni a különböző szintek között megvalósuló hatáskörmegosztás és a szolgálati tevékenység törvényessége, átláthatósága, ellenőrzöttsége között. A fő elv nem kétséges: a hatásköröket azokhoz a közösségekhez közel célszerű elhelyezni, amelyeket a rendészeti tevékenységnek szolgálnia kell. Ez az egyik legfontosabb feltétele a társadalmi kontroll érvényesülésének. Ha viszont a decentralizáció nem jár együtt a demokrácia helyi fórumainak a megerősödésével, ez a szervezési elv egyenesen a jogállamiság lényegét alkotó garanciák gyengülését jelentheti. Figyelemmel kell lenni továbbá arra is, hogy az adott ország jogi kultúrája milyen gyökerekkel rendelkezik. Nem véletlen, hogy a centralizált rendszert nevezik **kontinentálisnak** is (francia és német minta alapján), míg a decentralizált formációt alapvetően **angolszász** megoldás.

3.2 Történeti előzmények

Európában a rendőrség kialakulása szoros kapcsolatban haladt a közigazgatás fejlődésével és a jogállami büntetőjog megszületésével. A nemzetközi szakirodalom modern rendőrségi struktúrának azt a szervezetet tekinti, ahol:

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

A közös vonásokon túl a rendészeti modellek két nagy rendszerét, a decentralizált angolszász önkormányzati és a centralizált kontinentális államrendőrségi formációt kell megkülönböztetni.

⁶⁶ THERIAULT, John: *Az FBI mint modell Európa számára*. BM Adatfeldolgozó Hivatal, Budapest, 1991.

Az angolszász modellre jellemző:

- ✱ Az írott alkotmány hiánya, amit Angliában és Walesben a történeti alkotmány forrásai pótolnak (Magna Charta 1215, Petition of Right 1628, Bill of Rights, 1689, Habeas Corpus Act 1679). Ezekből levezethetők a tisztességes eljárás, a védelem, a bírósághoz való jog, a törvényes eljárás kötelezettsége és a tettarányos büntetés követelménye, valamint a kegyetlen és igazságtalan büntetés tilalma. Az angol belső jognak 1998 óta része az Emberi Jogok Európai Egyezménye, de a bírói gyakorlatban annak előírásai már jóval korábban érvényesültek, megsértésük estén pedig eddig is lehetőség volt a strasbourgi emberi jogi bírósághoz fordulni, amely több ítéletében marasztalta már el az Egyesült Királyságot.
- ✱ A **decentralizált közigazgatás**, amelyre nem csupán a központi állami bürokrácia csekély súlya jellemző, hanem az is, hogy a közigazgatási hatósági jogkörök a területi önkormányzatokból és nem a központi államhatalomból vezethetők le. Ez a megállapítás vonatkozik a rendőrségi felhatalmazásra is. (A közszolgálati jogviszonyban ellenben a centralizmust a király személye testesíti meg, mint-hogy a köztisztviselők, így a rendőrök is a Korona fennhatósága alatt állnak. Ez nem csupán elvi jelentőségű tétel, mert következményeként példának okáért nem egyszerű feladat a rendőrtisztviselőt más közhivatalhoz átvezényelni.)⁶⁷ A rendszer jogi következménye az, hogy Angliában nem érvényesül a hagyományos közjog – magánjog elkülönülés, amely a kontinentális jogfelfogás fundamentuma.
- ✱ A **büntető igazságszolgáltatás a vádelv alapján működik**, amely a legszélesebb opportunitást biztosítja a büntetőeljárás szervek számára. Ennek egyenes következménye, hogy a rendőrség sem a belügyminisztérium (Home Office), sem az ügyészség (Crown Prosecution Service) által nem utasítható eljárás megindítására, illetve az elrendelt nyomozás megszüntetésére. Ráadásul a rendőrség a büntetőügyet jogosult önállóan a bíróság elé vinni. (Ez abból a konstrukcióból következik, amely a vádemelés jogát minden polgár számára biztosítja, még ha arra a gyakorlatban igen ritkán kerül is sor.) A rendőrségen kívül nyomozóhatósági jogkörben járhat el az ügyészség (Director of Public Prosecutions), a vámőrség (Customs and Excise) és a Súlyos Csalások Irodája (Serious Fraud Office). A rendőrségi eljárásokban megtalálható az a bírói fórum is (justice of the peace), amelyik az alapjogokat korlátozó kényszerintézkedések engedélyezését teljesíti (örizetbe vétel, házkutatás, lefoglalás).

⁶⁷ GELLÉR Balázs Péter: *A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése*. Új rendészeti tanulmányok. Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 1997. 68.

A kontinentális modell jellemzői:

- ✱ Az írott alaptörvények azok a források, amelyekből a francia–porosz mintához tartozó országok rendészeti hatósági felhatalmazásukat merítik. Gyakran idézik a francia forradalom deklarációjának XII. pontját, amely szerint a karhatalom feladata nem a végrehajtó hatalom szolgálata, hanem a közösség védelme. A karták meghatározzák a rendészet működését, tiltják az emberi jogok önkényes korlátozását, az alkotmánytörvénybe emelik a büntetőeljárás legfontosabb alapelveit, amelyek így kötelezőek a rendőrségi nyomozásokra is, végül az alkotmánybírói kontroll megjelenésével a rendészet jogának alkotmányos ellenőrzését is lehetővé teszik.
- ✱ A **központosított civil államigazgatás** első hivatala a kontinensen a rendőrség lett még az abszolútizmus korában, jogállami formáját pedig a felvilágosodás hatására a francia forradalmat követő nagy európai kodifikációs folyamatban nyerte el. Fordulópont volt ebből a szempontból az 1794-ben kiadott porosz Allgemeines Landrecht, amelyben a rendőrség feladata már nem a hatalom, hanem a közösség szolgálata. Az abszolútizmus rendőrállama (Polizeistaat) jogállammá (Reichtstaat) alakult. A rendőrségi eljárások számára azonban a közigazgatási jog hosszú ideig nem korlátot, hanem egy általános felhatalmazást jelentett. (A generális klauzula akként szól: a rendőrség tegyen meg mindent, ami a jó és helyes közrend megvédelmezéséhez szükséges.) Csak a második világháború utáni fejlemények, különösen pedig az alkotmánybíróságok gyakorlata, valamint a strasbourgi emberi jogi bíróság döntései teremtették meg a rendészeti anyagi és eljárási joggal szemben támasztott garanciális követelményeket. (Más kérdés, hogy az 1990. utáni változások – az európai jogtérségen kívül – visszahozni töreksenek a korlátozás nélküli rendészeti hatalom elemeit; lásd zéró tolerancia vagy a terrorizmus elleni meghirdetett háború.)
- ✱ **nyomozási elven** alapuló kontinentális büntető-igazságszolgáltatás a legalitás talaján az állam büntető igényének feltétlen érvényesítését követeli meg. Kezdetben ezt a feladatot, az uralkodó nevében az egységes büntető hatalom teljesítette. Az eljárás egészen a 17. század végéig hibrid volt abban az értelemben, hogy a vád és az ítélezési funkciók nem különültek el, sőt a polgári és a büntető igazságszolgáltatás sem. Az eljárási feladatok elválasztásának kezdeményei csak az abszolútizmus időszakában jelentek meg.

Megszülettek azok az állami hivatalok, amelyek elsődleges feladata a büntetőjogi szempontból releváns múlt megismerése lett, előbb az ügyész, majd a vizsgálóbíró, végül a bűnügyi rendőrség. A rendőrségi nyomozás azonban viszonylag későn, a 19. század végén vált a büntetőeljárás integráns részévé, ami azt is jelentette, hogy az előkészítő szakaszban is érvényesültek, habár korlátozott mértékben, az alkotmányos büntetőeljárás követelményei. A hatályos büntetőeljárási szabályok már az eljárás előkészítő szakaszát, a vádemelést és a tárgyalást is egységes kódexben rendezik.

3.3 Modern rendőrségek Európában

A történelmi háttér azért fontos, mert a rendőrségek az államszervezet legkonzervatívabb elemei közé sorolhatók, ezért születésük jegyeit hosszú évszázadokon keresztül képesek megőrizni. A következőkben részletezett rendészeti hagyományok a legtöbb európai ország esetében ma is jól felismerhetők:

- ✿ A közrend és a közbiztonság, mint olyan társadalmi szükséglet, amelynek a biztosítása az állam kötelessége az ipar és a kereskedelem fejlődésével, a polgárosodással és az előbbiekkal szoros összefüggésben kialakuló városi létformával hozható kapcsolatba. A modern államrendőrségek mindenhol városi hivatalokként szerveződtek meg, és csak később alakultak országos hatáskörű dekoncentrált államigazgatási hatóságokká. Párizsban az 1667-ben alapított lieutenant de police igen széles feladatkörrel rendelkezett, a közterületek rendjétől a járványok megakadályozásán át egészen az árvízvédelemig terjedtek a kötelességei. Ez volt a minta Szentpétervár (1718), Berlin (1742) és Bécs (1751) számára is. Innen eredhet a mondás: „a rendőrséget a franciák találták ki Európa számára”.⁶⁸ A városiasodás és a professzionális rendőrség szoros kapcsolata kimutatható az angolszász világban is, de míg ott a metropolis rendőrsége megőrizte decentralizált jellegét (a New Scotland Yard megalakulása 1829-ben Londonban), addig a kontinens városi szervezetei az államrendőrség csíráit hordozták. (Magyarországon az első államrendőrség az 1881-es törvénnyel létrehozott Budapest főváros főkapitánysága volt.) **A centralizáció–decentralizáció kettős elvének érvényesülése, valamint a rendészeti szervezet területi tagoltsága (dekoncentráció) elveinek meghatározása a jelenleg folyó európai rendőrségi reformoknak is egyik fő kérdése maradt.**
- ✿ A rendőrhivatal létesítése egyben a legitim erőszak-monopólium civilizációját jelentette. A rendészet levált a hadseregről, és a később terebélyesedő polgári közigazgatás első csíráját szolgáltatta. Minthogy azonban létrehozója nem a jogállam, hanem a feudális abszolutizmus volt, a közelgő forradalmi változások Európa sok országában a rendőrségek sajátos remilitarizálását hajtották végre, követve (Napóleon hódításai nyomán nem teljesen önkéntes módon) az 1791-ben alapított francia csendőrség mintáját. Kialakult az úgynevezett duális rendészeti modell mindazokban az országokban, ahol csendőrség is létesült. (Belgiumban 2004-ig, Ausztriában a csendőrséget már korábban a rendőrséghez integrálták, továbbá jelenleg is duális megoldás van Franciaországban, Luxemburgban, Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban.) Magyarországon 1876-tól 1945-ig volt a szervi működés tekintetében a honvédelmi tárcának alárendelt, de rendészeti funkcióiban a Belügyminisztérium által fel-

⁶⁸ MONET, Jean-Claude: *Polices et sociétés en Europe*. La documentation Française, Paris, 1993. 43–44.

ügyelt csendőrség. A második világháború ebben a kérdésben is fordulópontot jelentett. A demokratikus országokban alkotmányos követelmény lett a hadsereg és a rendészet feladatainak éles szétválasztása, amely a különleges felkészítésű rendőrségi karhatalmak és kommandós egységek megszervezését követelte. A közrendvédelem és a bűnüldözés mellett formálódott egy harmadik szolgálati ág, a rendészeti csapaterő, mint a francia CRS (compagnies républicaines de sécurité) vagy a német Bundesgrenzschutz (határrendőrség), amely a szövetségi kormány rendelkezésére áll akkor is, amikor a közbiztonság súlyos belső válságát kell megoldani. A **militarizáció–demilitarizáció elvei** közötti választás különösen a rendszerváltó országok rendészetének átalakításánál igényel komoly megfontolást.

- ✱ Európában a modern rendőrsegek a nemzetállamok kialakulásának az időszakában, a 17. és a 19. század közötti kevesebb mint kétszáz év alatt jöttek létre. Természetükben hordozzák tehát a szuverenitáshoz való közvetlen kötődést. Az **erőszak monopólium** forrása az **állami impérium**, ezért lehetnek a rendőrsegek az önálló státusz szimbólumai. A Max Weber által leírt monopólium azonban nem egyforma mértékben jellemzi az egyes rendészeti funkciókat. A jelenlét, az örökös példának okáért nagymértékben társadalmazható, amint arra a különböző bűnmegelőzési programok kísérletet is tesznek, de valójában a közösségi rendőrségnek is ez a felismerés adja az alapját. (Az egyik első közösségi rendőrséget megszervező Edmonton város tanácsa hirdette meg azt a helyi közbiztonsági stratégiát, melynek alapelve volt: A rendészetben mindent társadalmazni kell, amit lehetséges, és mindent államosítani kell, amit szükséges.) A jelenlét és az örökös ugyanakkor privatizálható is, amikor az a magánterek és a tulajdon védelmét szolgálja. A veszélyelhárító fizikai erőszak alkalmazása, a karhatalmi beavatkozás nem társadalmazható, a közrendért és a közbiztonságért felelős végrehajtó hatalomnak rendelkeznie kell rendőri csapaterővel. A legitim erőszaknak ez a formája állami monopólium, amely semmiféle magánosítást nem tűr meg. A bűnüldözés és a nyomozás sem társadalmazható, de nem is kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás előkészítése.⁶⁹
- A közbiztonsági és a bűnügyi rendészet közötti törvényben szabályozott munkamegosztás, a szervezeti megoldások és a büntetőeljárás jog** együttes-

⁶⁹ Concha Győző erről a következőket írta: „Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét. A rendőrség ezt az előfeltételt teremti meg, nem magát a rendet, állandó örökösessel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével [...] A rendőri működés diszkracionárius és ügyelő, örökös természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben viszont „a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést”, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik. CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1903. 306–313.

sen adnak választ arra, hogy az egyes országokban ezt az ellentmondást miként sikerült feloldani. A büntetőeljárás reformok a mai napig keresik a legjobbnak ígérkező recepteket.

✱ A **rendőrségek nemzetközi együttműködésének** igen rövid a története. Sem a közbiztonsági, sem a karhatalmi tevékenység nem követel országok közötti kooperációt (Hacsak a nagy nemzetközi sportesemények rendőri biztosítását nem tekintjük ilyennek.)⁷⁰ A bűnüldözés azonban már a 20. század elején sürgette a nemzetközi kapcsolatok kiépítését. Ennek szervezeti formáját jelentette az 1921-ben megalakult Interpol, majd pedig az Európai Uniót és benne az Europolt létesítő maastrichti (1992), majd az azt éppen a rendészeti közös akciók tekintetében (actions communes) jelentősen szűkítő amszterdami szerződés (1997). Megjegyzendő azonban, hogy míg az ügyészi és a bírói szervezet viszonylag könnyen integrálható (Eurojust), addig a rendőrségek tevékenysége nehezen kapcsolható össze.⁷¹ Ez a helyzet csak akkor változna, ha megvalósulhatna az európai szövetségi rendőrség gondolata, amelyre azonban alig van esély.⁷² Az egyik lehetséges megoldás a **büntetőeljárás rendszerek konvergenciája**, amely különösen a nyolcvanas évektől volt megfigyelhető, és szorosan összefüggött az eljárási reform törekvésekkel. Az említett időszak nyugat-európai eljárási kísérletei azt eredményezték, hogy a két nagy eljárási modell, az angolszász és a kontinentális közeledni kezdett egymáshoz. (Ezt jelezte egyfelől az angol rendőrségi törvény megszületése, az ügyészség megváltozott szerepe, vagy egyes bűnüldözési feladatok centralizációja ugyancsak az Egyesült Királyságban, másfelől pedig a kontinentális jog országaiban a tárgyalási szakasz felértékelődése a bizonyításban, a vádelv szélesedése és a bünyügyi hírszerző munkának a jog uralma alá kerülése.)⁷³ A folyamat azonban igen lassú és nagymértékben a jogvédő szervek fogadókészségén alapul. A tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy a gyakorlat az új jogi környezetben is képes változatlan maradni. Az eljárási normák reformjának jövőbeni sorsa attól függ, hogy az új eljárási törvények hatályba lépése kiegészül-e a **bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervezeti reformjával**.

⁷⁰ Az Európa Tanács keretében Strasbourgban 1985. augusztus 19-én létrejött, a sporteseményeken, különösen a labdarúgó mérkőzéseken megnyilvánuló nézői erőszakról és nem megfelelő viselkedésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2003. évi LXIII. törvény.

⁷¹ Az Unió alkotmányának 175. Cikke rendelkezik az európai ügyész státuszáról. Eszerint az európai ügyész jogosult nyomozást elrendelni és vádat emelni – esetenként az Europollal együttműködve – az olyan súlyos bűncselekmények miatt, amelyek több tagállamot érintenek, így az Unió pénzügyi érdekeit sértő azon bűncselekmények tekintetében is, amelyeket az európai szerződés 1. §-a meghatároz. Ezekben az esetekben a vádat az illetékes tagország bírósága előtt képviseli.

⁷² SABATIER, Magali: *Europol, un embryon de police européenne?* Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique, N.3. 1999. 322.

⁷³ DELMAS-MARTY, Mireille: *Procedure pénales d'Europe*. PUF, 1995.

A rendőrség kialakulásának történelmi előzményeit azért célszerű áttekinteni, mert ebből nyerünk olyan osztályozási ismérveket, amelyek alapján eligazodhatunk az európai rendőrségek sokszínű együttesében.

Az egyik osztályozási lehetőség a **rendészeti funkciók** alapján kategorizálja a szervezeteket. A közrendvédelmi szolgálatok alkotják a közbiztonsági rendőrségeket (la police de sécurité publique, schutzpolizei), amelyekben belül több országban elkülönült szervezeti egység a közlekedés-rendszet (a police routiere). Határrendészeti és karhatalmi funkciót teljesítenek a csapaterős különleges felkészítésű rendőri egységek (la police frontiere, bundesgrenzschutz, CRS, garde mobile, bereitschaftspolizei, guardia civil).

Igazgatásrendészeti feladatokat látnak el a külföldiek rendészetei (la police étranger) és a különböző engedélyezési hatóságok (la police d'administration), végül pedig felderítési és nyomozásokat teljesít a bűnügyi (la police criminelle) és az igazságügyi (la police judiciaire) rendőrség. Egységesek azok a rendőrségek, ahol a felsorolt szolgálati ágazatok csak a belső munkamegosztás rendjén különülnek el, de szakmai irányításuk és kormányzati felügyeletük is egyetlen központból történik. Ebből a szempontból a nyugat-európai rendőrségek túlnyomó többsége egységes.

A következő osztályozási szempont a közigazgatás két formája az állami- és az önkormányzati igazgatás szerint határozható meg. Államigazgatási centralizált megoldás a civil közigazgatásba illeszkedő államrendőrségi formáció, míg az önkormányzati decentralizált rendőrség az önkormányzati igazgatásba integrált, és a helyhatóságok irányítása alatt áll.

Különösen a városi közbiztonsági modellek kialakításában kapnak jelentőséget a következő szereplők: az önkormányzat, a rendőrség, a biztonsági vállalkozások és a civil önvédelmi egyesületek. A mi rendőrségi törvényünkben is ismert közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságok feladata ezeknek a szerepeknek az összehangolása. Jellemző, hogy még Angliában és Walesben is, ahol önkormányzati rendőrségek működnek, a helyi közbiztonsági rendszer kialakításában a koordináló bizottságok elégtelen hatékonysága okolható a közösségi összefogás hiányáért. A Home Office egy 2003-ban kelt módszertani kiadványa azt sürgeti, hogy a helyi rendészeti bizottságok erősítsék meg szakértelmüket a közvélemény kutatások alkalmazásában, folyamatosan tudakozódjanak a lakossági véleményekről, alkalmazva a mélyinterjú és a fókuszbeszélgetések technikáit, ilyen módon is siettetve a helyi kooperációt.⁷⁴ A centralizáció–decentralizáció dilemmában az angolszász megoldás valószínűleg nem veszi át a kontinentális államrendőrségi modellt, noha a rendészeti szervezetek ésszerű koncentrációja a szigetországban már a múlt század hatvanas éveitől megfigyelhető volt. (Az 1962-es szervezeti újítás a 136 önálló rendőrséget negyvenháromra redukálta.) A rendszet normatív alapjainak a megteremtésében viszont már jelentős a közeledés.

A jogállam kontinentális felfogása a rendőrség hatósági jogosítványait az állami impériumból vezeti le, ezért annak egész tevékenységét a közjog hatálya alá helyezi.

⁷⁴ *Involving the public: the role of police authorities.* Home Office Development and Practice Report, 2003.

Wesley Skogan mutatta be az úgynevezett intelligensen vezetett rendőrség (intelligence driven policing) modelljét. Ez a módszer bevonja a közösséget a helyi közbiztonsági prioritások meghatározásába és a rendőrök elszámoltatásába. A lakosság többet tud a helyi viszonyokról, ezért gyakran más prioritásokat határoz meg, illetve információt adhat a rendőrségnek. A lényeg, hogy a hatékony rendőrködés folyamatos kutatást és fejlesztést igényel. A rendőrség egy olyan iparág, amelynek többet kell megtudnia a fogyasztóiról és annak a terméknek a minőségéről, amelyet megpróbál eladni nekik. Skogan ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a rendőrség felelőssége megmarad a társadalom „jogépségének” fenntartásában. Ez azt jelenti, hogy a rendőrség az alkotmánynak, jogszabályoknak, bírói döntéseknek és saját belső szabályainak megfelelően viselkedik, ami azért fontos, mert a rendőri hatalommal vissza is lehet élni, és azért is, mert a kutatások szerint a jogszerűtlen rendőri eljárás aláássa a hatékonyságot. Ez a megközelítés feltűnik az Egyesült Királyságban tapasztalható kriminálpolitikai változásokban is. A munkáspárti kormányzás idején elhatározott rendőrségi reform törvényi formát kapott, amelyben a jogalkotó a bűnüldözés professzionalizmusát és a büntető szankciók szigorítását helyezte a középpontba.⁷⁵ A szigetországi modernizáció példát ad arra is, hogy az ilyen vállalkozások csak akkor számíthatnak sikerre, ha a reform számára pótlólagos költségvetési támogatást biztosítanak. (Anglia esetében ez a 43 rendőrségi szervezet központi költségvetési részesedésének évi 21%-os emelését jelentette.) Emellett elhatározás született a létszám hatezer fővel való növelésére is. A korszerűsítés nélkülözhetetlen feltétele a tudományos–technikai háttér megteremtése, a szakmai képzés és a vezetési módszerek megújítása, valamint a rendőrök fizetésének jelentős javítása.⁷⁶ Noha mint említettem a rendőrségi szervezet önkormányzati rendszerén nem kívánnak változtatni, több rendészeti szakfeladatot, így a legsúlyosabb bűncselekmények felderítését, (Súlyos Csalások Irodája), a bűnügyi technikai tevékenységet (Police Forensic), a nyilvántartást és a rendőrképzést (Bramshill) centralizálták.

Összefoglalás a 3. fejezethez

A **veszély** olyan állapotot jelöl, amelyben a társadalom által értéknek elismert anyagi és szellemi javakat sérelem fenyegeti. A sérelem lehet a javak megsemmisülése, értékük csökkenése vagy értékgyarapító képességük elvesztése.

Európában a rendőrség kialakulása szoros kapcsolatban haladt a közigazgatás fejlődésével és a jogállami büntetőjog megszületésével. A nemzetközi szakirodalom modern rendőrségi struktúrának azt a szervezetet tekinti, ahol:

- ✿ érvényesül a jog uralma és az emberi jogok tisztelete (a rendőrség a jog hadserege);

⁷⁵ KATONA Géza: *Az angol rendőrség reformja*. Belügyi Szemle, 2002/9. 3–27.

⁷⁶ KATONA G.: *Az angol rendőrség reformja*, i. m. 7.

- ✱ a belső munkamegosztásban – a szakmává fejlődés szervezeti feltételeként – elkülönül a közbiztonsági őrködő, a veszélyelhárító karhatalmi és a bűnüldözési funkció (a rendészet professzionalizmusa);
- ✱ biztosítottak a legkorszerűbb tudományos–technikai feltételek, a vezetésben pedig érvényesülnek a szervezés- és vezetéselmélet élenjáró módszerei (rendészeti menedzsment).

A közös vonásokon túl a rendészeti modellek két nagy rendszerét, a decentralizált angolszász önkormányzati és a centralizált kontinentális államrendőrségi formációt kell megkülönböztetni.

Az angolszász modellre jellemző:

- ✱ Az írott alkotmány hiánya, amelyet Angliában és Walesben a történeti alkotmány forrásai pótolnak.
- ✱ A **decentralizált közigazgatás**, amelyre nem csupán a központi állami bürokrácia csekély súlya jellemző, hanem az is, hogy a közigazgatási hatósági jogkörök a területi önkormányzatokból és nem a központi államhatalomból vezethetők le.
- ✱ A **büntető igazságszolgáltatás a vádelv alapján működik**, amely a legszélesebb oportunitást biztosítja a büntetőeljárási szervek számára.

A kontinentális modell jellemzői:

- ✱ Az írott alaptörvények azok a források, amelyekből a francia–porosz mintához tartozó országok rendészeti hatósági felhatalmazásukat merítik.
- ✱ A **központosított civil államigazgatás** első hivatala a kontinensen a rendőrség lett még az abszolutizmus korában, jogállami formáját pedig a felvilágosodás hatására a francia forradalmat követő nagy európai kodifikációs folyamatban nyerte el.
- ✱ A **nyomozási elven** alapuló kontinentális büntető-igazságszolgáltatás a legalitás talaján az állam büntető igényének feltétlen érvényesítését követeli meg.

Megszülettek azok az állami hivatalok, amelyeknek elsődleges feladata a büntetőjogi szempontból releváns múlt megismerése lett: előbb az ügyész, majd a vizsgálóbíró, végül a bűnügyi rendőrség. A rendőrségi nyomozás azonban viszonylag későn, a 19. század végén vált a büntetőeljárás integráns részévé, amely azt is jelentette, hogy az előkészítő szakaszban is érvényesültek, habár korlátozott mértékben, az alkotmányos büntetőeljárás követelményei. A hatályos büntetőeljárás szabályok már az eljárás előkészítő szakaszát, a vádemelést és a tárgyalást is egységes kódexben rendezik.

Wesley Skogan mutatta be az úgynevezett intelligensen vezetett rendőrség (intelligence driven policing) modelljét. Ez a módszer bevonja a közösséget a helyi közbiztonsági prioritások meghatározásába és a rendőrök elszámoltatásába. A lakosság többet tud a helyi viszonyokról, ezért gyakran más prioritásokat határoz meg, illetve információt

adhat a rendőrségnek. A lényeg, hogy a hatékony rendőrködés folyamatos kutatást és fejlesztést igényel. A rendőrség egy olyan iparág, amelynek többet kell megtudnia a fogyasztóiról és annak a terméknek a minőségéről, amelyet megpróbál eladni nekik. Skogan ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a rendőrség felelőssége megmarad a társadalom „jogépségének” fenntartásában. Ez azt jelenti, hogy a rendőrség az alkotmánynak, jogszabályoknak, bírói döntéseknek és saját belső szabályainak megfelelően viselkedik, ami azért fontos, mert a rendőri hatalommal vissza is lehet élni, és azért is, mert a kutatások szerint a jogszerűtlen rendőri eljárás aláássa a hatékonyságot.

Kérdések a 3. fejezethez

1. Mi a veszély fogalma, mit értünk azon, hogy a rendészet társadalmi rendeltetése a veszélyelhárítás?
2. Milyen követelményeknek kell megfelelnie a modern rendőrségnek?
3. Mi jellemzi az angolszász rendőrségi modellt?
4. Milyen jellemzői vannak a kontinentális modellnek?
5. Mit értünk intelligensen vezetett rendőrségen?

II. RÉSZ
ALKOTMÁNYOS
ALAPOK

4. FEJEZET

A rendészet alkotmányossága

4.1 Az uniós országok alkotmányai a rendészetről

Az Európai Unió országainak alkotmányait tanulmányozva azt lehet megállapítani, hogy azok igen eltérő módon szólnak a rendvédelemről.⁷⁷ Vannak olyan charták, amelyek a rendészet szervezetét és működését részletesen szabályozzák, mások ellenben még csak említést sem tesznek a közbiztonság védelméről. A rendészeti igazgatás alkotmányos fundamentumainak kialakítás három úton történhet:

Első megoldásként utalunk azokra az alkotmányokra, amelyek részletes szabályokba foglalják, de legalább meghatározzák a rendészet szervezetét és működését. **Ez a rendészet pozitív alkotmányos szabályozása.**

Második helyen említjük azt a megközelítést, amikor az alkotmány a közigazgatás törvényes működésének kereteit írja le, anélkül, hogy abban külön kiemelné a rendőrséget és más rendészeti hatóságokat. **Ez nevezhető akár a rendészeti igazgatás áttételes szabályozásának.**

A harmadik technika az alapjogok katalógusa, amely mintegy negatív szabályként azt fogalmazza meg, mit nem tehetnek a hatóságok, még abban az esetben sem, ha a tilalmazott eljárásokkal egyébként – legalábbis – a közbiztonság hatékonyabb oltalmazása elérhető lenne. **Ezért ez a rendészet negatív alkotmányos szabályozása.**

A rendészeti igazgatás alkotmányosságának a biztosítása érdekében az előbbi megoldások egyes alaptörvényekben együtt kerülnek alkalmazásra, míg más alkotmányok az egyik vagy a másik metodikát részesítik előnyben.

Az uniós országok alkotmányainak tanulmányozása tárgyunk, a rendészeti igazgatás szempontjából megenged néhány következtetést:

- * Az alaptörvények többségében a rendvédelmi igazgatásra vonatkozó, illetve a rendőrség szervezetét és működését közvetlenül meghatározó rendelkezéseket nem találunk. Ellenben csaknem minden alkotmány tartalmaz általános jogállami követelményeket a közigazgatással szemben. (A törvények uralma, a hatalmi ágak megosztásának elve, a jogszerű, szakszerű és hatékony közigazgatás követelménye, a szubszidiaritás és a participáció stb.) Esetenként ezt még kiegészítik a közszolgálati jogviszony létesítésének alkotmányos elvei. (Néhány országban a fegyveres szolgálati jogviszonyban, illetve a hivatásos állomány tekintetében a politikai jogok gyakorlása korlátozható, lásd Görögország, Málta, Olaszország.)

⁷⁷ *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK KERSZÖV, Budapest, 2005.

- ✿ A rendvédelem közvetlenül is tárgyja a szabályozásnak, ezek a szabályok rendszertanilag világosan elkülönülnek a honvédelmi funkciók szabályozásától, ezzel jelezve, hogy a rendészet a közigazgatás része (Ausztria, Portugália).
- ✿ Az önkormányzatiság elve az alkotmányos demokráciák egyik fundamentuma. Az alkotmányok többsége a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja a helyi közbiztonság védelmét, az önkormányzati rendészet alapításának jogát. A szövetségi államokban ez a jogosítvány természetesen megilleti a tartományokat (Ausztria, Németország). Ugyanakkor a bűnüldözés feladatainak jelentős része centralizált (szövetségi szintre delegált) struktúrákat igényel. (Ez a gondolat nevesítve is megjelenik a német alkotmányban.)
- ✿ A törvényhozásnak feladata a rendészet törvényi szintű szabályozása, amely az önkormányzati rendvédelem törvényes működéséhez is alapul szolgál. Ahol a rendvédelem a belügyi kormányzat kompetenciája, ott a belügyminiszter az önkormányzati (tartományi) rendőrségek felett is törvényességi kontrollt gyakorol (Ausztria).

Az előbbieken összefoglalt tanulságok birtokában elmondhatjuk, hogy nem az a fontos, hogy a rendvédelmi szervek jelentős helyet kapjanak az alkotmányba, hanem az, hogy az **alkotmány kapjon jelentős helyet a rendvédelem működésében.**

4.1.1 A rendvédelem alkotmányos helye

Az 1949. évi XX. alkotmánytörvény az 1989. évi módosítása során kijelölte a védelemre rendelt szervezetek helyét az állam építményében. A hadsereget és a rendőrséget azonos típusba tartozó fegyveres szervnek tekintette, olyannyira, hogy lehetségesnek tartotta a honvédelmi és a rendészeti funkcióknak egyetlen szervezetbe integrálását, amely a háttárság kettős természetében meg is jelent. Az a mód, ahogyan az alaptörvény megoldotta a fegyveres erők és a rendőrség szabályozását, arra utalt, hogy kívánatosnak tekintette, miszerint a fegyveres szervek (fegyveres erő, rendőrség, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) állami intézményekként, centralizált felépítéssel, hierarchikus rendben, katonai elvek szerinti szolgálati viszonyokban, a civil közigazgatástól elkülönülve működjenek.

Annak, ahogyan az alaptörvény kitüntetett figyelemmel szabályozza a rendvédelem működését, három meghatározó oka lehet:

- ✿ Először említjük a közbiztonság védelméhez fűződő fokozott társadalmi érdekeket, amelyek az alaptörvényben államcélként kerülnek megfogalmazásra. Ennek megvalósítása a rendészeti szervek feladata.
- ✿ Másodszor utalunk a büntető hatalomnak arra a természetére, amely szerint feladatait csak a legitim erőszak monopóliumának birtokában képes megvalósítani. Ez a monopólium az alapjogok korlátozásának lehetőségét is magában foglalja. **Az a mód, ahogyan egy demokratikus országban az ilyen jogkorlátozásokra sor kerülhet, megkívánja az alaptörvényi szabályozást.**

- ✱ Harmadszor a rendszerváltó országok történelmi tapasztalatai arra figyelmeztetnek, miszerint az erőszak-monopóliummal vissza lehet élni, az alkalmas az alkotmányos demokrácia veszélyeztetésére. A Határőrség alapfeladatainak Alkotmányba emelése erősíti azt a törvényességi kontrollt, amely **képes megakadályozni a rendészeti hatalom önkényes felhasználását.**

Nézzük meg ezek után azt, hogy milyen technikákkal lehetséges a rendészeti igazgatás alkotmányjogi alapjainak a megteremtése:

- ✱ Az első megoldás az alapvető szabályoknak az alkotmánytörvényben történő megfogalmazása. Ez történt a Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23-án hatályba lépett módosításakor, amikor a Határőrség kettős jogállású szervként került meghatározásra, valamint a 2004. évi alkotmánymódosításakor, amely létrehozta a Határőrség kizárólagos rendvédelmi státuszát.
- ✱ A második módszer az alkotmányos demokrácia alapelveinek érvényre juttatása az állami szervek működésében. A **jog uralma, a hatalmi ágak megosztásának elve és az emberi jogok védelme** képezik ennek a láthatatlan alkotmánynak a sarokpontjait. A honvédelmi és a rendészeti feladatok világos elválasztásával, a rendészeti és a büntető hatalom jogági sajátosságainak érvényesítésével, a szervezeti és a szolgálati törvények megalkotásával a **szabályozás megfelelt a demokratikus jogállami elveknek.**
- ✱ A harmadik tényező, amely az európai jogfejlődés sajátosságának is tekinthető, az alkotmánybíróság határozatainak az alkotmányosság megteremtésében játszott központi szerepe. A magyar Alkotmánybíróság döntései „**az egyes jogszabályok alkalmazására kimondott úgynevezett alkotmányos követelmények meghatározásával immár a jogalkalmazást is közvetlenül kötelezte**”.⁷⁸

Az előbbieken összefoglalt szempontok alapján megírható a Határőrség tizenöt éves története az alkotmányfejlődés tükrében. Ennek első szakaszát az 1989. évi alkotmánymódosítás vezette be, amit nevezhetünk a **kettős jogállás korszakának** is. A második szakasz a 2004. évi CIV. törvényben megfogalmazott alkotmánymódosítással kezdődik, amit a **kizárólagos rendvédelmi feladatkör** jellemez. Mindkét fordulat együttesen hordoz politikai és szakmai tartalmakat. A kettős jogállás kialakítása a **rendszerváltás követelménye** volt, a kizárólagos rendvédelmi státusz elnyerését az **Európai Unióhoz történt csatlakozás** alapozza meg.

Nem érezzük feladatunknak a rendszerváltás jogi elemzését, csupán annak két mozzanatát utalunk, minthogy mindkettő olyan sajátosságokkal rendelkezik, amelyek a Határőrségnek az államszervezetben elfoglalt akkori helyére meghatározó jelentőséggel bír-

⁷⁸ SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig*. In: Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *Az alkotmányfejlődés keretei, És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 16.

tak. Az egyik a honvédelem és a rendészet kapcsolata, a másik pedig a magyarországi rendszerváltás jellege.

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

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

A különbségek ugyancsak számottevőek, s ez vonatkozik a veszélyhelyzetek nagyságára (totális és limitált) és az alkalmazott erőszak jellegére (minimális és a szükséges erőszak), valamint a tevékenység színtereire (látható és láthatatlan frontvonalak), a konfliktus idejére (rögtöni és elhúzódó), az alkalmazott eszközökre és azoknak a civil környezetre gyakorolt hatására. Alkotmányos berendezkedésekben ellenben a két funkció, a honvédelem és a rendvédelem élesen elválik egymástól, mert csak ilyen módon érvényesíthetők a demokratikus rendszerek működési alapelvei (a jog uralma, a hatalmi ágak elválasztása és az emberi jogok tisztelete). Ennek pedig közjogi következményei lesznek:

- ✿ A rendészeti erőszak a **jog uralma** alatt áll, alkotmányos jogszabály határozza meg alkalmazásának feltételeit és formáját. A honvédelmi erő bevetése ellenben nem a jog, hanem a veszély keltette szükségletek szerint történik, ilyenkor a közjog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.
- ✿ A rendészeti veszélyelhárítás mint igazgatási intézkedések foglalatosa osztozik a közigazgatás általános elveiben (társadalmi részvétel, átláthatóság, szubszidiaritás, jogorvoslati elv, törvényességi kontrollok, az igazságszolgáltatás függetlensége), ezért ezen a területen a végrehajtó hatalom irányítási jogosítványai többszörösen korlátozottak. A haza fegyveres védelme ezzel szemben a közigazgatás általános elveinek felfüggesztését követeli meg, jelentősen megnövelve ezzel a kormány cselekvési szabadságát és felelősségét.

- ✱ A rendkívüli helyzeteket kivéve a Magyar Honvédség nem láthat el rendészeti feladatokat, a rendvédelem pedig nem rendelhető alá a honvédelmi igazgatásnak.
- ✱ A rendészeti szervezet hierarchiája és a parancs elsődlegessége nem kerülhet ellentmondásba a rendészet társadalmi rendeltetésével és rendészeti eljárások joghoz kötöttségével. (Ettől az elvtől némileg eltér az Alkotmánybíróság 8/2004. számú határozata, amelyben a jogsértő parancsnak való engedelmesség kérdését tárgyalja.) A militarista struktúra a fegyveres erők rendeltetésszerű használatának, a harctevékenységnek adekvát kifejezője.

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

Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és **jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges**, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” [11/1991 (III. 5.) AB határozat]

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

Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését: **„Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését. A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött**

tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg [pl. a büntetőjogi és szabálysértési felelősségnél a Btk., az 1999. évi LXIX. törvény és a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szabályaiban], hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (pl. az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendeletben), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (pl. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény szabályaiban).

A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet. Így általánosságban nem jelölhető meg a fogvatartott véleménynyilvánítási szabadsága és a sajtószabadság korlátozásának okaként. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényalkotó szükségtelenül szélesen korlátozza a fogvatartott véleménynyilvánítási szabadságát és a sajtószabadságot, amikor a közlésre szánt anyag nyilvánosságára hozatalát megakadályozhatóvá teszi a közbiztonság védelmében” [13/2001. (V. 14.) AB határozat]

A **közigazgatás tekintetében** a 21. század első évtizedében három szorosan összefüggő kérdésre kell választ találni: a közigazgatási szolgáltatások eredményessége és hatékonysága, a közigazgatási szolgáltatások területi elosztása és végül az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. Ezeket a kérdéseket nem lehet elválasztani egymástól, megoldásuk pedig közjogi formákban történhet, ami kétharmados törvények megalkotását (módosítását) feltételezi. Mindez politikai konszenzust igényel, amely nélkül a munkát elkezdni sem szabad. A feladat továbbá közigazgatási szakjogász felkészültséget feltételez, ezért a jogtudomány képviselői nélkül ezen a területen csak torzók születhetnek.

A **rendvédelmi igazgatás** tekintetében eldöntendő, hogy az visszaintegrálódik-e a civil közigazgatáshoz, vagy megtartja jelenlegi katonai szervezetét és elkülönültségét. Ebben a kérdésben a politikai hatalomnak párbeszédet kell folytatnia a rendvédelmi szakmákkal és a civil társadalommal. (1990-ben ezt a tanácsot adta a Team Consult cég, amelyik az európai rendőrségek modernizációjában nemzetközi rangot szerzett magának.)

A **nemzetbiztonsági igazgatás** átalakítása ugyancsak napirendre tűzhető. Kérdés lehet, hogy ez a megsokszorozott apparátus kerüljön-e vissza a rendészeti igazgatás nagy rendszerébe, ugyanakkor szabaduljon meg a rendszeridegen bűnüldözési feladataitól, szervezetei működésében pedig érvényesüljenek az ésszerű hatékonyság és a feladatok koncentrációjának a követelményei.

Ami az igazságszolgáltatást illeti, a büntetőeljárás reformjának valódi megvalósulása azt feltételezi, hogy a bűnüldözés apparátusa szüntesse meg jelenlegi széttagoltságát, távolodjon el a végrehajtó hatalomtól, és kerüljön szervezetileg is az ügyészséghez. Egy olyan ügyészséghez, amely maga is alkalmazkodik a büntetőeljárás reformjához, szakirányú működésében, a vádemelésben és a vádképviseletben feladja a hierarchikus

irányítás elvét, biztosítva ezzel azt, hogy a vádról döntő ügyész autonómiája közelítsen a bírói függetlenséghez.

4.1.2 Az 1989-es alkotmánymódosítástól az Alaptörvényig

Nézzük meg ezek után, hogy milyen úton járt az alkotmányos szabályozás az 1949. évi XX. törvény 1989-es módosításától a 2011 húsvétján elfogadott Alaptörvényig a rendészeti igazgatás alapjainak megteremtésében.

4.1.3 A köztársasági alkotmány

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23.-án hatályba lépett módosításával (a továbbiakban: köztársasági Alkotmány) a **rendőrség** a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szervtípus jelent meg.

A köztársasági Alkotmány VIII. fejezete a **fegyveres erők és a rendőrség** címet viselte. A fegyveres erökhöz sorolta a Magyar Néphadsereget és a Határőrséget [40. § (1) bekezdés]. A **Határőrség** kettős jogállású szervezetként honvédelmi feladatai mellett a határrendészettel összefüggő rendészeti és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített.

Az alaptörvény két további rendelkezése külön méltatást igényel: **„A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állambiztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.”** [40. § (2) bekezdés]

Azt már elmondtuk, hogy a rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A közbiztonság értelmezéséről is szóltunk. Ebben az összefüggésben említettük, hogy a közbiztonság védelme mint rendészeti feladat államcél, amelyen fáradozni a rendészet soha nem szűnő küldetése. De miért használta a köztársasági Alkotmány első szövegváltozata a **„belső rend”** kifejezést? Azért, mert a rendőrség szervezetében kapott helyet az állambiztonsági szerv is, az a közigazgatási hatóság, amelynek az alkotmányvédelem és az ország szuverenitása feletti titkosszolgálati eszközöket alkalmazó örökös (hírszerzés, kémelhárítás) a társadalmi rendeltetése. Ez nem azonos a közbiztonság védelmével, és ilyen formán a szükséges distinkciót a belső rend fordulat helyesen tükrözte.

Az előbbi megállapítás ellen vethető, hogy a rendőrség szervezetében „elrejtett” állambiztonsági apparátus pártállami konstrukció, amelyen a köztársasági Alkotmánynak illet volna túllépni. A 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy lerakja az alkotmányos jogállam megteremtésének előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében: **„A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Or-**

szágyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg...”

A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és négy önálló **nemzetbiztonsági szolgálat** létesítésére 1990 februárjában került sor a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben. Ez utóbbi törvénnyel a nemzetbiztonsági szervek száma ötre emelkedett. Ekként a belső rend formula okafo-gyottá vált, de a közrend és a közbiztonság fogalmi páros visszatérése csak a 2007. évi alkotmánymódosítással valósult meg.

A köztársasági Alkotmány arról is döntött, hogy a rendőrséggel és az állam biztonsá-gával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. (Mai terminológiával olyan sarkalatos törvénnyel, amelyet az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek legalább a kétharmada elfogad.) Ez a rendelkezés kivételesen fontos, mert a rendészeti és a nemzetbiztonsági igazgatást **joguralom** alá helyezi, és számít az Or-szágyűlésben helyet foglaló politikai erők konszenzusára. (Alkotmányos jogállamban ezek az állami funkciók is – mint amilyen a büntfelderítés, a titkosszolgálati apparátusok működtetése és a hírszerzés – csak törvénnyel nyerhetik el legalitásukat, noha rejtezkedő természetük miatt alig-alig viselik a publikus normákba öntött rendet.)

Annak ellenére, hogy a fegyveres erők és a rendőrség egyazon fejezetben nyertek elhelyezést, az alaptörvény gondoskodott arról, hogy a honvédelemi csak kivételes hely-zetekben gyakorolhasson rendészeti funkciókat. „**A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges mér-tékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.**”

Az **emberi jogokkal** kapcsolatos követelmények megfogalmazása 1989-ben meg-tesztelte a demokratikus jogállam értékrendjét, de ezek a deklarációk közvetlenül is köteleességeket róttak a rendészeti igazgatásra, miközben részükre felhatalmazást is biztosítottak olyan esetekben, amikor alapvető emberi jogok védelme csak valamely más alapjog korlátozásával biztosítható (alapjogi teszt).

4.1.4 Az alkotmány 2004. évi módosítása

A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás két területen hozott fordul-latot. Az egyik egy terminológiai váltás, az alkotmányba került a **rendvédelmi szervek** elnevezés. (A módosított Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek. Ennek megfelelően a Kormány feladatait meghatározó 35. § is módosult: A Kormány „**irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését**” [Módosított Alkotmány 35. § (1) bekezdés h alpontja].

Az, hogy melyek a rendvédelmi szervek, a VIII. fejezet szövegéből csak közvetetten ismerhető meg, olyan módon, hogy a Magyar Honvédségen kívül (ami nem rendvédelmi szerv) rendelkezéseket tartalmaz a rendőrségre, a határőrségre és egy vonatkozásban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra is. A szöveg megállapítja, hogy a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a Határőrség mellett a **polgári nemzetbiztonsági szolgálatok** hivatásos állományú tagjai sem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

Ettől kezdődően a rendészet elméleti művelőire vár az a feladat, hogy értelmezzék a tudomány által használt rendészet fogalom és a tételes jogban egyeduralkodóvá lett rendvédelmi szerv megjelölés tartalmi kibontását. (Ennek a problémának külön fejezetet szentelünk.)

A 2004. évi alkotmánymódosítás legfontosabb rendelkezése az volt, amelyik megszüntette a **határőrség kettős jogállását**. Korábban a határőrség a fegyveres erők sorában a honvédség mellett kapott helyet. A kettős jogállás pontos definícióját a határőrizzetről és a határőrségről szóló, azóta már hatályát veszített 1997. XXXII törvény a következők szerint adta meg:

„Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezettű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.”

A kettős jogállás megszüntetése egyfelől azt jelentette, hogy a rendészeti igazgatás egy fontos kapcsolatát számolta fel a honvédelemmel, ezzel lehetőséget teremtve arra, hogy a rendészet visszatérjen a közigazgatás egységes rendszerébe. Másfelől ez a lépés alkotmányos alapot adott a határőrség és a rendőrség fúziójához. Ezt a szervezeti fordulatot az Alkotmány 2007. évi módosítása hajtotta végre.

4.1.5 A 2007. évi alkotmánymódosítás

Sokan úgy tartják, hogy a rendszerváltástól az úgynevezett húsvétii Alaptörvény 2011. április 24-én történt elfogadásáig 2007-ben történt a rendészeti igazgatást érintő legjelentősebb alkotmányjogi esemény. Megszűnt egy csaknem hatvan éve alakult önálló, országos hatáskörű államigazgatási szerv, amely hosszú időn keresztül kettős funkciókat látott el, és ezzel a küldetésével a militarizált és a civil közigazgatástól elválasztott struktúra leghűségesebb őrzőjének bizonyult. A fúzió lehetősége már 1990-ben felmerült, de csak átfogó rendészeti reform részeként valósulhatott volna meg. Ilyen reformra azonban nem került sor. Nagyszabású modernizáció azért sem történhetett, mert a délszláv háború nyomatékossá tette a határőrség működőképességének a megőrzését, és honvédelmi képességeinek növelését szorgalmazta. (Ekkor állították fel a határvadász századokat.)

A **határőrség önállósága** 2008. január 1-jén **megszűnt**. A fúzió alkotmányjogi feltétele volt, hogy az alaptörvényből kerüljön ki a határőrség mint önálló közigazgatási hatóság. Ez megtörtént, az Alkotmány VIII. fejezete pedig *„A Magyar Honvédség és*

egyres rendvédelmi szervek” címet kapta. Gondoskodni kellett arról is, hogy a korábbi határőrségi feladatokat az Alkotmány a rendőrséghez delegálja.

Foglaljuk össze a rendészeti igazgatás alaptörvényi szabályozásának eddigi fejleményeit:

Magyarországon 1949 óta a **centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államigazgatási rendőrségi modell** működik. Ezen a modellen sem az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, sem a határőrség kettős jogállásának (egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv voltának) 2004. évi megszüntetése, sem a rendőrségbe történt 2008. évi integrációja nem változtatott.

4.2 Magyarország Alaptörvénye

A korábbi alkotmányt felváltó Alaptörvény a rendőrséget (a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egyetemben) a Kormány által irányított központi államigazgatási szervnek határozza meg.

Az Alaptörvénynek „*A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok*” címet viselő 46. cikke szerint:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.

(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

(5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Noha a rendőrség és a nemzetbiztonsági struktúra a közigazgatás erőteljesen elkülönített alrendszere, az nem lehet kétséges, hogy más minőséget mutat, mint a honvédség. Ezt fejezi ki az Alaptörvénynek az a megoldása, amelyik a honvédelmet és a rendészetet elválasztja egymástól.

A rendészeti igazgatás jogállami minőségét az dönti el, hogy miként működik a hétköznapokban, hogyan képes támaszkodni a jogállamiság három pillérére: a jog uralmára, a hatalmi ágak megosztása elvére és az emberi jogok tiszteletére. Azzal a deklarációval, hogy „**Magyarország független, demokratikus jogállam**”, ezek a követelmények az államszervezet minden intézményével – így a rendészettel szemben is – érvényesek. Ezúttal a rendészeti igazgatás és az emberi jogok összefüggéseit vizsgáljuk.

Az Alaptörvény szerint: „**AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.**” [I. cikk (1)–(2) bekezdések]

A rendészeti szerv

- ✿ az állam arra rendelt hatósága, amelynek kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak a megvédelmezése a jogellenes magatartásoktól;
- ✿ eljárásai ugyanakkor gyakran megkívánják éppen ezeknek az alapvető emberi jogoknak a korlátozását;
- ✿ jogkorlátozó intézkedéseinek ki kell állni a törvényesség próbáját.

A rendészeti igazgatás az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag mások emberi jogainak korlátozásával biztosíthatja. A rendészeti intézkedés eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség ellenben megkívánja a hatósági kényszer korlátok közé szorítását.

A felhatalmazás azonban nem korlátlan, mert a törvény pozitív szabályokkal előírja a kényszerítő eszközök körét. Olyan eszközt, amelyet a törvény nem határoz meg, illetve tilalmaz, a rendészeti hatóság nem vehet igénybe.

A felhatalmazás azért sem parttalan, mert a törvény az egyes kényszerítő eszközök alkalmazásához kötelezést tartalmazó és ajánló iránymutatást fűz:

A kötelezést tartalmazó korlát azt jelenti, hogy az abban foglalt tilalom feltétlen érvényesülést követel, az alól kivételt a törvény nem enged meg. Az ilyen tilalom gyakran magában az alkotmányban kerül meghatározásra az alkotmányos demokráciák által elfogadott fundamentális értékek feltétlen érvényesülése érdekében. „**Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.**” [Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés első fordulata.]

Az ajánló szabályok célja az, hogy a fizikai kényszer a **minimális erőszak** elve szerint kerüljön végrehajtásra, és járjon a lehető legkisebb lelki és testi szenvedés okozásával. Az ajánló jelleg arra mutat, hogy a jogalkotó számol azokkal a helyzetekkel, amikor a veszélyelhárítás eredményessége érdekében a minimális erőszak elve nem érvényesíthető. Az ajánló normák rendszerint a rendészeti közjogban kerülnek megfogalmazásra, nagymértékben azoknak a szakmai tapasztalatoknak az általánosítása révén, amelyek a legitim fizikai erőszak törvényes alkalmazása során halmazódnak fel. A kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. [A rendőrségről szóló, többször módosított 1994. évi XXXIV. törvény – a továbbiakban: Rtv. – 17. § (2) bekezdésének első mondata]

A jogállami rendészet akkor képes megfelelni társadalmi rendeltetésének, ha jogosultságot kap az alapvető emberi jogok korlátozására is. Ezt a felhatalmazását törvényből nyeri. A törvénynek alkotmányosnak, igazságosnak és jogbiztonságot nyújtónak kell lennie.

Értelemezzük ebből a szempontból az Alaptörvény I. cikk 3. bekezdését:

„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az első mondat arra utal, hogy ha az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, akkor a jogok korlátozásának feltételeit is kizárólag törvény írhatja elő.

Abban az alkotmányos szabályban, miszerint **„az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”**, legalább három elem található. Az első az, hogy az alapvető jogok is korlátozhatók, de csak törvény által. A második az, hogy a korlátozás során a törvény tilalmakat is megfogalmazhat arra, melyek azok az eszközök, amelyek a jogkorlátozáshoz nem vehetők igénybe. Harmadszor törvény állapítja meg az alapjog korlátozásának feltételeit is.

Mit értünk az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásán? Az Alkotmánybíróság erről a következőket állapította meg:

„Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint: **„Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”** [7/1990. (II. 28.) AB határozat]

A rendészeti igazgatás területén a bűnüldözéssel és a nyomozásokkal összefüggő titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés olyan eszközöket és módszereket vesz igénybe, amelyek az alapvető emberi jogokat súlyosan korlátozzák. Ezért a 2007. évi alkotmánymódosítás az úgynevezett kétharmados szabályt kiterjesztette. Ezek szerint a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ennek szellemében módosította az Országgyűlés a Be. és más törvényeknek a titkos adatszerzésre vonatkozó szabályait (A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és más törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXXIII. törvény). Ezt a szabályt az Alaptörvény is fenntartja.

Nincs olyan alapvető jog, amely ne lenne törvénnyel korlátozható, de a korlátozásnak vannak olyan eszközei és módszerei, amelyek alkalmazására még törvény sem adhat felhatalmazást. Ilyen a kínzás és a megalázó bánásmód tilalma, a védelemhez való jog biztosítása és a nullum crimen et nulla poena sine lege elvének érvényesülése.

„Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.” [Alaptörvény XXVII. cikk (4)–(6) bekezdés]

Az Alaptörvénynek a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályai közül kiemelendő az 54. cikk, amely meghatározza azokat az alapvető jogokat, amelyek még a különleges jogrend hatálya alatt sem korlátozhatóak. Ezek a következők:

„II. cikk

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

III. cikk

(1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.

(2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

(3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.”

Nem lehet korlátozni az Alaptörvény XXVIII. cikkének (2)–(6) bekezdéseiben foglalt, már korábban idézett jogosultságokat sem.

4.2.1 Alkotmányozás és a rendészet jövője

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény feladata, hogy a rendőrséget visszailleszse a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította. Ennek egyik feltétele megvalósulni látszik azzal, hogy az új alkotmányos szabályozás a rendészetet és a honvédelmet világos elkülöníti egymástól.

A rendőrség kormányzati irányítását illetően: szigorúan hierarchizált szervezeteket csak feszes hierarchiában lehet irányítani. Ebből következik, hogy a kormányzásnak

a belügyi igazgatásban mindig sokkal operatívabb módon kell cselekednie, mint a közigazgatás más ágazataiban. Ez nem okoz problémát akkor, ha a rendészeti közjog elmentmondásmentesen és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza a rendőrség munkáját, a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok szervezetileg is elválasztásra kerülnek, a kormányzás parlamenti ellenőrzése hatékony, végül, de nem utolsósorban, a közhatalmat gyakorló politika képes rendőri szakmák foglalataként működtetni a rendészetet.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük hivatásuk elismeréséért. Ennek egyik oka az volt, hogy egészen a 19. század végéig hiányzott a rendészet jogi szabályozása. A közbiztonságot védelmező közjog kialakulása azt eredményezte, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását – amint azt Max Weber mondja – „**az emberek egy külön erre felkészült csoportjára**” bízza.⁷⁹ A jog azonban a különböző rendőrségi feladatokat eltérő részletességgel szabályozza.

A bűnügyi felderítés normái kemény korlátokat állítanak. A közbiztonság feletti örökös jogrendje lényegesen szellősebb, nagy teret ad a szabad mérlegelésnek, ráadásul gyakorta az intézkedő rendőr személyes döntésén múlik a siker. A karhatalmi fellépés során a jogellenesség keltette veszélyek felmérésében és a bevethető erőszak szükséges és arányos mértékében nem a norma, hanem a szakmai felkészültség a meghatározó, de a kötelékben egyéni cselekvésnek nincs helye, az eredményesség kulcsa a hozzáértő parancsnoki vezetés, valamint a kiképzettség. Mindez mutatja, hogy a szakmai képességek és készségek kialakítása nem bízható tisztán a jogra, elsődlegesen a rendészeti praxis dolga.

A hivatás felemelkedésnek azonban akadálya lehet maga a hierarchikus felépítés is, abban az esetben, ha nem a szaktudást, hanem a szervezeti piramisban elfoglalt helyet jutalmazza. A modern rendőrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásban, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, amely a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centrális irányításra jellemző feltétlen engedelmességet a jognak való megfelelés jelenti (bűnügyi szolgálat), és van, ahol a decentralizált szervezet helyi közösségekkel való együttműködése a leghatékonyabb (közbiztonsági szolgálat). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem a kormányzat is bölcs önmérsékletre kap késztetést. Érvényesülhet Bibó István intelme: „**A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.**”⁸⁰

Az Alaptörvény sokat tehet a közigazgatás szakszerűségéért azzal, hogy a közigazgatás alkotmányos alapkövetelményeit (jogszerűség, szakszerűség, szolgálatszerűség) és

⁷⁹ WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 61.

⁸⁰ BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom.* Válogatott tanulmányok I. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 275.

a tisztviselői kar közszolgálati státuszának garanciáit (kinevezés, képzési követelmények, fegyelmi felelősség, nyugdíjjogosultság) szövegébe fogadja. (Lásd a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényt.)

Összefoglalás a 4. fejezethez

Módszerek a rendészeti igazgatás alkotmányjogi alapjainak a megteremtésére:

- ✿ Az első megoldás az alapvető szabályoknak az alkotmánytörvényben történő megfogalmazása. Ez történt a Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23-án hatályba lépett módosításakor, amikor a Határőrség kettős jogállású szervként került meghatározásra, valamint a 2004. évi alkotmánymódosításkor, amely létrehozta a Határőrség kizárólagos rendvédelmi státuszát.
- ✿ A második módszer az alkotmányos demokrácia alapelveinek érvényre juttatása az állami szervek működésében. A **jog uralma, a hatalmi ágak megosztásának elve és az emberi jogok védelme** képezik ennek a láthatatlan alkotmánynak a sarokpontjait. A honvédelmi és a rendészeti feladatok világos elválasztásával, a rendészeti és a büntető hatalom jogági sajátosságainak érvényesítésével, a szervezeti és a szolgálati törvények megalkotásával a **szabályozás megfelel a demokratikus jogállami elveknek**.
- ✿ A harmadik tényező, amely az európai jogfejlődés sajátosságának is tekinthető, az alkotmánybíróság határozatainak az alkotmányosság megteremtésében játszott központi szerepe. A magyar Alkotmánybíróság **döntései „az egyes jogszabályok alkalmazására kimondott úgynevezett alkotmányos követelmények meghatározásával immár a jogalkalmazást is közvetlenül kötelezte”**.

Foglaljuk össze a rendészeti igazgatás alaptörvényi szabályozásának eddigi fejleményeit:

Magyarországon 1949 óta a **centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államigazgatási rendőrségi modell** működik. Ezen a modellen sem az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, sem a határőrség kettős jogállásának (egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv voltának) 2004. évi megszüntetése, sem a rendőrségbe történt 2008. évi integrációja nem változtatott.

Magyarország Alaptörvénye

A korábbi alkotmányt felváltó Alaptörvény a rendőrséget (a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egyetemben) a Kormány által irányított központi államigazgatási szervnek határozza meg.

Az Alaptörvénynek „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” címet viselő 46. cikke szerint:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.

(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

(5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Noha a rendőrség és a nemzetbiztonsági struktúra a közigazgatás erőteljesen elkülönített alrendszere, az nem lehet kétséges, hogy más minőséget mutat, mint a honvédség. Ezt fejezi ki az Alaptörvénynek az a megoldása, amelyik elválasztja egymástól a honvédelmet és a rendészetet.

A rendészeti igazgatás jogállami minőségét az dönti el, hogy miként működik a hétköznapiakban, hogyan képes támaszkodni a jogállamiság három pillérére: a jog uralmára, a hatalmi ágak megosztása elvére és az emberi jogok tiszteletére. Azzal a deklarációval, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam” ezek a követelmények az államszervezet minden intézményével – így a rendészettel szemben is – érvényesek.

Az Alaptörvény szerint: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” [I. cikk (1)–(2) bekezdés]

A rendészeti szerv

- ✿ az államnak arra rendelt hatósága, amelynek kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak a megvédelmezése a jogellenes magatartásoktól;
- ✿ eljárásai ugyanakkor gyakran megkívánják éppen ezeknek az alapvető emberi jogoknak a korlátozását;
- ✿ jogkorlátozó intézkedéseinek ki kell állni a törvényesség próbáját.

A rendészeti igazgatás az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag mások emberi jogainak korlátozásával biztosíthatja. A rendészeti intézkedés eredményessége erős felhatalmazást igényel, a törvényesség ellenben megkívánja a hatósági kényszer korlátok közé szorítását.

A felhatalmazás azonban nem korlátlan, mert a törvény pozitív szabályokkal előírja a kényszerítő eszközök körét. Olyan eszközt, amelyet a törvény nem határoz meg, illetve tilalmaz, a rendészeti hatóság nem vehet igénybe.

A felhatalmazás azért sem parttalan, mert a törvény az egyes kényszerítő eszközök alkalmazásához kötelezést tartalmazó és ajánló iránymutatást fűz. A kötelezést tartalmazó korlát azt jelenti, hogy az abban foglalt tilalom feltétlen érvényesülést követel, az alól kivételt a törvény nem enged meg. Az ilyen tilalom gyakran magában az alkotmány-

ban kerül meghatározásra az alkotmányos demokráciák által elfogadott fundamentális értékek feltétlen érvényesülése érdekében. **„Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.”** [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés első fordulata.]

Az Alkotmánybíróság szerint: **„Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”** [7/1990. (II. 28.) AB határozat]

Kérdések a 4. fejezethez

1. Milyen módszerekkel biztosítható a rendészeti igazgatás alkotmányossága?
2. Miként rendelkezik Magyarország Alaptörvénye a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról?
3. Mit jelent az, hogy az emberi jogok védelme az állam elsőrendű kötelessége?
4. Melyek a kényszerítő eszközök alkalmazásának abszolút korlátai?
5. Mikor állapítható meg az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása?

5. FEJEZET

A rendészet feladatai

A közigazgatás az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás, amely alá van rendelve a politikai hatalomnak, de azzal szemben relatív önállósággal rendelkezik. 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 jelentős tartalmi eltéréseket mutatnak. A közigazgatás a társadalom legnagyobb igazgatási komplexusa, 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”**.⁸¹

A közigazgatás kompetenciája állandóan változik. Az állam kötelezettségvállalása újabb és újabb szükségletekkel bővül, más szükségletek viszont társadalmasodnak, amikor az egyesek és közösségeik képesnek mutatkoznak azok teljesítésére közhatalmi eszközök nélkül is. A demokratikus berendezkedések tapasztalatai szerint a leghatásosabban azok a teljesítmények szolgálják, amelyekhez nem szükséges hatósági eszközöket igénybe venni. Ha pedig a kényszer alkalmazása elkerülhetetlen, akkor az ilyen természetű ügyeket lehetőleg az önkormányzatok közigazgatási feladatai sorában célszerű elhelyezni. Ha jogi, szakmai és gazdaságossági szempontok indokolják az államigazgatási kompetenciát, akkor a feladatot az ügyfelekhez legközelebb eső szintre kívánatos telepíteni.

A közigazgatás irányítója az államszervezetben a hatalmi ágak elkülönülésének elve szerint a végrehajtó hatalom, illetve az önkormányzatok. A közigazgatást ezen az alapon bontjuk két nagy ágazatra, az államigazgatásra és az önkormányzati igazgatásra. Tartalma a végrehajtó rendelkező tevékenység, amely biztosítja a társadalom közös feladatainak a teljesítését.

A közigazgatás a jog uralma alatt áll, az itt keletkező jogviszonyok szabályozása a közjog, pontosabban azon belül a közigazgatási jogág feladata. A közjog része a jogrendszernek, a közigazgatási szervezet pedig több áttételen keresztül kapcsolódik az államszervezet egészéhez, illetve egy még szélesebb társadalmi komplexushoz, a politikai

⁸¹ PAPP Judit: *A közigazgatási jog alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995. 19.

rendszerhez. A neves amerikai szerző ezt igen egyszerű formulába foglalja, amikor akként fogalmaz, hogy „**a közigazgatás a közjog részletes és rendszerszerű végrehajtása**”.⁸²

A közigazgatás a hatósági tevékenység, a közigazgatási szervek szakirányú, külső igazgatási aktusai mellett magában foglalja e szervezetek belső igazgatását, a szervei működést, továbbá a közszolgáltatások ellátását (iskolák kórházak, színházak, rendőrség stb. fenntartása). A most ismertetett felfogás a közjog–magánjog elkülönülésére alapoz.

5.1 A politikai rendszer és a közigazgatás

A politikai rendszer és a közigazgatás viszonyát vizsgálva három tényezőt érdemes kiemelni:

- ✿ A politikai rendszer szélesebb fogalom az állami szervek együttesénél és az államéletnél, mivel magában foglalja a politikai pártokat és azok tevékenységét. Alkotmányos rendszerekben a politikai pártok, amelyek közvetlenül állami szerveket nem irányíthatnak, demokratikus eszközökkel törekednek a hatalom megszerzésére. Küzdelmük végső soron a szabad választásokon dől el. A politikai győzelem azt jelenti, hogy a választásokon diadalmaskodó pártok a kormány megalakításával, illetve az önkormányzati testületekben a többség megszerzésével kezükbe kapják a közigazgatás irányításának jogát, közhatalmi jogosítványok birtokába kerülnek. A közigazgatás kormányzati és részben önkormányzati irányítás alatt áll. A közhatalom önkorlátozó módon működik, akaratát csak az alkotmányosság próbájának is kiálló jogrend keretei között érvényesítheti. A jog uralma a közhatalmat is köti. A hatalomgyakorlás egyik leghatásosabb kontrollja a hatalmi ágak elkülönülése és az emberi jogok tisztelete. A közhatalom megszerzése sem jelent tehát korlátlan uralmat.
- ✿ Az uralkodó politika az államakarat kifejezője, a közigazgatás pedig ennek végrehajtója. Demokratikus berendezkedésekben a politika akaratának érvényre juttatásához közvetlenül soha nem vehet igénybe közhatalmat, csak a kormányzati (önkormányzati) szervezeten keresztül érvényesítheti. További megfigyelés, hogy a politikai akarat a társadalom jövőjére nézve kevés számú, de meghatározó jelentőségű feladatra koncentrálja erőit, míg a közigazgatás nagy tömegű és a mindennapi élet szempontjából fontos, de a társadalmi fejlődés tekintetében nem jelentős ügyek intézésétől sem zárkozhat el. A szolgáltató közigazgatás gyakran közvetítők nélkül, szakmai hozzáértésével hat a társadalomra, és valósítja meg céljait. A közigazgatásnak ez a közvetlensége azt is jelenti, hogy a társadalom jóléte, a szabadság foka „**összehasonlíthatatlanul jobban függ a közigazga-**

⁸² WILSON, Woodrow: *A közigazgatás tanulmányozása*. Közigazgatás-tudományi antológia, I. kötet. Államigazgatási Főiskola – ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 1994. 45.

tástól, mint az Alkotmánytól".⁸³ Vagyis az alkotmányos demokrácia legmagasztosabb eszméi sem valósulhatnak meg a hatékonyan és törvényesen működő közigazgatás nélkül.

- * A közigazgatás viszonylagos önállósággal rendelkezik. Ennek az autonómiának három forrása van, a jog uralma, a szakmai hozzáértés és a közigazgatás társadalmi kontrollja. A közigazgatás joghoz kötöttsége a kormányzat számára azt jelenti, hogy a közigazgatás részére feladatokat csak ennek a jogrendnek a keretei között adhat és kérhet számon. A közigazgatás szakmai szabályai kötik a végrehajtó hatalmat, eredményes és hatékony közszolgálat nem valósulhat meg a szakmai kritériumok teljesítése nélkül. **„A közigazgatás szakmai ágazat, távol áll a politikai törtéteztől és küzdelmektől [...] ugyanakkor azonban messze felette áll a technikai részletek száraz szintjének azáltal, hogy magasabb eszméin keresztül közvetlenül kötődik a politikai bölcsesség tartós, időálló alapelveihez, a politikai fejlődés örök igazságaihoz.”**⁸⁴ A közigazgatást a demokratikus társadalom közvéleményének kontrollja kíséri. Teljesítményének értékelésével a kormányzati munkáról alakul ki a lakosság ítélete, amely a politikai hatalom gyakorlóinak jövőbeli helyzetét is meghatározza.

Olyan országokban, ahol a rendészeti igazgatás a centralizált államigazgatás egyik legfontosabb ágazata, és ahol a rendőrség irányítása erős kormányzati eszközökkel történik, különösen fontos a közigazgatás viszonylagos önállóságának és joghoz kötöttségének a hangsúlyozása. Természetesen csak akkor, ha az alkotmányos berendezkedés nem hagy kétséget arról, hogy a rendészet is része a civil közigazgatásnak.

5.1.1 A rendőrség feladata

Az Rtv. 1 § (1) bekezdése így szól:

„A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a hártárforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés.”

A most idézett törvényhely utal az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésére, miszerint **„a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”**, majd azt lényegében megismétli, külön nevesítve a terrorizmus elleni küzdelem feladatát. Az a követelmény, hogy a rendőrség egész tevékenységét hassa át az Alaptörvény szelleme, természetesen helyes, megjegyezzük azonban, hogy ez az állam minden szervezetére igaz. Kell tehát

⁸³ WILSON, W.: *A közigazgatás tanulmányozása*, i. m. 45.

⁸⁴ Uo.

valamilyen különleges oknak lennie, hogy az Rtv. már első paragrafusában ilyen nyomatékot adott az alkotmányos alapoknak. Ez a megoldás legalább annyira magyarázható a rendőrség közjogi természetével, mint az Alaptörvényben megtestesülő jogalkotói szándékkal, amely növelni kívánja az állam szerepét a közrend fenntartásában és a közbiztonság oltalmazásában.

A rendőrség közjogi természetét illetően nem kétséges, hogy minél közvetlenebb és nagyobb fenyegetést kell a rendészeti intézkedéssel elhárítania, annál kevésbé szabályozható az anyagi jog által az, hogy mikor kerülhet sor beavatkozásra, az eljárási jog által pedig az, hogy az intézkedés milyen formát öltjön. Az Rtv. az Alaptörvényre utalással egyfelől kifejezi a rendészeti felhatalmazás erejét (a közbiztonság védelme erős felhatalmazást igényel a rendőrség számára), de azt is, hogy az intézkedésnek magának is alkotmányosnak kell lennie. (Az eredményesség oltarán nem áldozhat fel olyan értékeket, amelyeket az Alaptörvény feltétlen védelemben részesít, és még minősített helyzetekben sem engedi meg a korlátozásukat.)

Az Rtv. 1. §-a megszövegezésében azonban bizonyonnyal közrehatott az is, hogy az Alaptörvény 2011 húsvétján történt elfogadása minőségi fordulatot hozott Magyarországon közjogi berendezkedésében, és ennek az új minőségnek át kell hatnia a rendőrség egész munkáját. Az Rtv. 1. § (2) bekezdése ezt ismételten nyomatékosítja:

„A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

1. általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését,

2. szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,

3. ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,

4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,

5. ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,

6. gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról, továbbá védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket,

7. engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyónyelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet,

8. büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,

9. ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik

az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,

10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,

11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,

12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megelőzésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,

13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,

14. elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést,

15. Magyarország területén

a) felderíti a terrorszervezeteket,

b) megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el,

c) megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék,

16. elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat, valamint

17. részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.”

Az Rtv. a rendőrség feladatköreit a következők szerint csoportosítja:

- ✿ bűnmegelőzési,
- ✿ bűnüldözési,
- ✿ *államigazgatási és*
- ✿ rendészeti feladatok.

Ami a bűnmegelőzést illeti, a feladatok katalógusa néhány helyen közvetlenül is utal megelőzési teendőkre. (Az 1. pontban a bűncselekmények **megelőzése**..., a 2. pontban a **szabálysértések megelőzése**..., a 10. pontban a **megelőzi az államhatár illegális átlépését**..., a 14. pontban az **elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési** [...] célú ellenőrzést..., a 15. pont b alpontjában a **megelőzi** [...] **magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit**...

fordulat.) Túl ezeken az utalásokon, amelyek többségükben a bűnügyi felderítés adta keretek között megvalósuló rendőri prevenciót foglalják magukban, valójában minden további rendészeti típusú feladatnak van megelőzési hatása. Elegendő itt csak a közterületek rendjének fenntartását említeni.

Az államigazgatási feladatok áttekintése:

- ✱ **szabálysértési hatósági jogkör gyakorlása;**
- ✱ **a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat;**
- ✱ **közlekedési hatósági feladatokat lát el;**
- ✱ **engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet;**
- ✱ büntetés-végrehajtási feladatokat lát el;
- ✱ őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe menekültügyi feladatokat;
- ✱ **ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét;**
- ✱ **irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;**
- ✱ **megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket;**
- ✱ **elvégzi az uniós tagságból eredő kötelezettségeit;**
- ✱ **részt vesz béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.**

Rendészeti feladatok:

- ✱ **közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében;**
- ✱ **közlekedésrendészeti feladatokat lát el;**
- ✱ **ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat;**
- ✱ **gondoskodik a büntetőeljárásban résztvevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban résztvevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról;**
- ✱ **védi a Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket;**
- ✱ **ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás**

- esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében;
- ✱ őrzi az államhatárt, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatokat;
 - ✱ biztosítja a határátkelőhelyek rendjét;
 - ✱ elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket;
 - ✱ elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el;
 - ✱ megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék.

Az államigazgatási és a rendészeti feladatok külön csoportosítása alkalmas arra, hogy a terminológiák is érzékeltessék a rendészetnek az államigazgatáson belüli különállását.

5.1.2 A bűnüldözés

A bűnüldözési feladatkörbe sorolható az általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol; **a végzi a bűncselekmények megakadályozását és felderítését; a felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését; elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnfelderítési célú ellenőrzést; felderíti a terrorszervezeteket; felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el** fordulatok.

Ezek a kiemelt törvényszövegek azt a helyzetet rögzítik, amely szerint a hatályos jog szerint a bűnüldözésnek két formája valósulhat meg:

- ✱ A nyomozás elrendelését megelőző titkos információgyűjtés, amelynek szabályait a szervezeti törvények tartalmazzák, és amelyek végrehajtására olyan bűnüldöző hatóságok is jogosultak, amelyek nem rendelkeznek nyomozóhatósági jogkörrel. (Az Rtv. hatálya alá két ilyen szerv tartozik: a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ.)
- ✱ A másik forma a nyomozóhatósági jogkörben teljesített nyomozás.

Egyes szakirodalmi felfogások szerint az előbbi megkülönböztetéssel összhangban a felderítés szűkebb fogalma a nyomozás elrendelését megelőző szakaszt jelöli, míg a nyomozás a büntetőeljárás hatálya alá tartozó előkészítő eljárás neve. Más nézetek viszont a felderítést és a nyomozást szinonimáknak gondolják, amelyek egyként a bűncselekmény gyanú tisztázására irányuló hatósági eljárásokat foglalják magukban. Ha azonban abból indulunk ki, hogy mind a felderítés, mind a nyomozás hatósági eljárás, amelynek kötelező rendjét törvény írja elő, akkor máris világossá válik, hogy ebből

a szempontból nem lehet a két eljárási forma jelölését szinonimáknak felfogni. A felderítés szabályozása a közigazgatási eljárási jog része, amelyre a titkos információgyűjtés rendjét meghatározó különös eljárási szabályok vonatkoznak, a nyomozás a büntetőeljárási jog része, amelyet a büntetőeljárási törvény tartalmaz. Vajon a bűnüldözésnek ez a két szakasza kizárólag a szabályozás módjában (közigazgatási, illetve büntetőeljárási jog) különíthető el, vagy vannak további, tartalmi különbségek is?

Minthogy a felderítés és a nyomozás terminológiák e kérdés megválaszolásához nem nyújtanak segítséget, a bűnüldözési feladatokat részletező törvényszövegben további elemzésre szorulnak a **megakadályozás, megszakítás, elhárítás** kifejezések. A felderítés és a nyomozás egyaránt múltban lezajlott események megismerésére utalnak, míg a most elemzett tevékenységek a jelenre reagálnak. **Megakadályozni** az olyan bűnös szándékból fakadó cselekvést szabad, amely önmagában is büntetendő magatartás, valamint térben és időben közel van a megvalósításhoz. **Megszakítani** a már megkezdett véghezvitelt lehetséges. Az **elhárítás** inkább általánosabb védekező fellépés, azoknak az ok-folyamatoknak a keresztezése, amelyek az elhárító intézkedések nélkül bűnös eredményhez vezettek volna.

5.1.3 A bűnügyi tudományok

A közigazgatási jog mellett a büntető-jogtudományok módszerei sem nélkülözhetőek a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában. Ezek azonban a rendészeti tárgyú tételes jog tanulmányozásán túl semmit nem tudnak mondani a rendőrségi szervezetek belső életéről. Nem is véletlen, hogy a büntető jogdogmatika, de a büntetőeljárási jog tudománya maga is hűvös távolságtartással tekint a rendészetre. A büntetőjogász a nyomozókat, a bűnüldözés szakembereit a tények robotosainak tekinti, és az ügyészen a bűnügy első jogi értékelőjét tiszteli.

A kriminalisztika sem válhatott a rendészet teljes színpéjét befogadó kutatási ágazattá, minthogy annak tárgya kizárólag a múlt büntetőjogilag releváns részének a megismerése a tételes jog adta keretek között. Ebben pedig nem fér el a kockázatelemzés, a jelen és a jövő megismerése, noha a bűnügyi hírszerzésnek, a titkosrendőri munkának ezek is a tárgyai. Főleg pedig a legitim fizikai erőszak alkalmazása maradt parlagon, ahol máig a mindennapok diktálta rögtönzések a meghatározóak.

5.1.4 A „természetes” bűncselekmény

A társadalmak ősidőktől fogva hordoznak magukban olyan alapértékeket, amelyek térben és időben őrzik születésükkel szerzett tulajdonságaikat, mindenhol azonos tiszteletnek örvendenek, becsességük az idő múlásával sem kopik. **Természetes** bűncselekmények mindazok a deliktumok, amelyek ilyen alapértékeket támadnak, feltéve, hogy az időt állóságukon kívül rendelkeznek még két további tulajdonsággal, nevezetesen

- ✱ a kivételességgel, amellyel kiríznak a hétköznapi környezetből, könnyen felismerhetők, szokatlannak és egyedinek tekinthetők az értéktisztelő környezetben, valamint
- ✱ a morális megvetettséggel, amelyben a büntetőjogi tiltás egybeesik az erkölcsi elítéléssel.⁸⁵

Az értéktagadás, a kivételesség és az amoralitás a bűnös cselekmény olyan jellemzői, amelyek alapján szükséges és lehetséges a bűncselekménnyé nyilvánítás. Az így megalkotott büntetőjogi tilalom a hasznossági követelményeknek is képes megfelelni, törvénytiszteletre készítet, mindenki számára érthetővé és kiszámíthatóvá teszi a jog parancsát, megkönnyíti a bekövetkezett jogsértések felderítését, és erkölcsi fedezetül szolgál a büntetéshez.⁸⁶

A természetes bűncselekmény fogalomtól meg kell különböztetni azokat a nézeteket, amelyek biológiai vagy társadalmi determinációk talaján magyarázzák a bűn jelenségét. Olyan felfogásokról van szó, amelyek „az antiszociális tettekből antiszociális személyiségre következtenek”.⁸⁷ Ebben az értelemben a bűnelkövetés soha nem lehet „természetes”, nem magyarázható kizárólag egyéni romlottsággal, de nem kezelhető elkerülhetetlen fátumként sem, amellyel szemben tehetetlenek vagyunk.

A bűncselekményeknek egy pontosan körül nem írható másik csoportját nevezzük mesterséges képződményeknek. Ez utóbbiak mögül hiányoznak a stabil és megkérdőjelezhetetlen érték-alapok, helyettük célszerűségi szempontok a hatalom rövid távú érdekei, vagy a rendkívüli helyzetekre jellemző érték-átrendeződések adja a büntetendőség okát és célját.⁸⁸ A diktatúrák büntetőjogában egyenesen a jogtalanság kap védelmet, és az erkölcsi értékek képviselőit fenyegeti a büntetés. De a demokratikus viszonyok sem kerülhetik el, hogy bizonyos időszakokban olyan büntetőjogot működtessenek, amelynek egyes tilalmai nincsenek összhangban az általános moralitással, megszegőit pedig nem

⁸⁵ A jogpozitivizmus képviselői rámutatnak arra, hogy a tételes jog és az erkölcsi értékeléssel egybeeső úgynevezett helyes jog nem keverendő össze, mert e kifejezések a jogi jelenségek két síkjára utalnak, egyfelől a szabályra, másfelől pedig annak társadalmi hatásaira. Az azonban nem tagadható, hogy „...a jogszabályok tartalma gyakran a jogérzet folyománya, és ezért az egyik értelemben vett jog megfelel a másik érelemben vettnek.” SOMLÓ Bódog: *Jogbölcselet*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995. 35.

⁸⁶ A természetes bűncselekmény eredeti fogalmának megalkotója az olasz Garofalo, aki az erkölcsi alapértékek sorában a becsületességet, jámborságot és az együttérzést emelte ki. KORINEK László: *Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*. BM Kiadó, Budapest, 2001. 21.

⁸⁷ SZABÓ András: *Bűnözés – ember – társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 176.

⁸⁸ A Csemegi-kódex miniszteri indokolása szerint az első magyar büntető törvénykönyv az úgynevezett „egyesítési elmélet” talaján állt, ami az igazságosság és a hasznosság elveinek egyesítését jelenti. Az 1878. évi jogalkotás magáévá tette a következő formulát: „Hogy a föltétlen igazság és a társadalom fenntartásának érdeke – vagyis az igazságos és a hasznos – a büntető rendszerben szükségszerűleg nevezetes tényezőt képeznek: ez magától értetődik, ez bizonyos tekintetben a józan észnek általánosan elterjedt tana.” *A büntető törvénykönyv anyaggyűjteménye. I. kötet*. Budapest, 1880. 29.

kíséri erkölcsi elmarasztalás. Az ilyen típusú jogsértések akár tömeges méretűvé is válhatnak, olyan természetesen simulva bele a mindennapi életbe, hogy a felderítésük már csak ezen okból is szinte lehetetlenné válik. Máskor a rendkívüli helyzetek változtatják meg a hagyományos jog – erkölcs kapcsolatokat, ilyenkor „a dzsungel törvényei” érvényesülnek. (Valami hasonló helyzet alakul ki akkor, amikor a bűnüldözés helyébe a háború lép. Lásd a terrorizmus elleni hadjárat meghirdetését.) A gazdasági élet területén a hiánygazdálkodás termelhet morális aranyfedezet nélküli normákat, mint amilyeneket az államszocializmus devizajoga produkált. Máskor meg a gazdasági korrupciót övezi elfogadó cinkosság. Említhetünk olyan szankcionált tényállásokat, amelyek erkölcsi támfalai csak a gazdaság fejlődésével és az államélet demokratizálásával alakulnak ki. (Ebbe a kategóriába sorolható az adócsalás.)

A példák kétféle fejlődési utat jelölnek. Lehetséges, hogy az ilyen deliktumokat a pénzpiac liberalizálódásával formálisan is eléri a dekriminalizáció (ez történt a deviza-tilalmakkal), de van rá példa, hogy idővel erkölcsi alapokat nyernek, és a természetes deliktumok rangjára emelkednek. (Sok fejlett polgári társadalomban valóságos, szégyellnivaló bűnnek tekintik az adócsalást, míg máshol „becsület és dicsőség dolga”.) A gondatlan bűncselekmények maguk is mesterséges képződmények, mert nem felelnek meg a szándékosságra épülő felelősségi logikának, továbbá mert a velük kapcsolatos erkölcsiség nagyfokú bizonytalanságot mutat. (Egyes esetekben túlzottan szigorú, máskor pedig feltűnően elnéző.) A büntető dogmatika a jogalkalmazással összefogva idővel enyhíteni tudja ezeket az ellentmondásokat, a jogi kultúra fejlődése pedig konszolidálja a közvélekedést. A technikai haladás nem csökkenti, hanem növeli a gondossági kötelezettségeket. Ezek a hatások együttesen azzal járnak, hogy a gondatlan deliktumok a természetes bűncselekmények részévé lesznek.

A büntetőpolitika fő törekvése az lehet, hogy növekedjék a természetes rész nagysága, noha az is belátható, hogy a társadalomvédelmi szükségletek időről időre kénytelenek a mesterséges kriminalizálásnak is utat engedni.

A természetes bűncselekmény kategóriákra inkább jellemző az állandóság és a kiszámíthatóság kettős értelemben is:

- ✱ Egyfelől ezek ősi tilalmak, amelyek viszonylag kevés változtatással, időtálló módon őrzik eredeti formájukat. Ami történelmi koronként lényegesen változik, az a szankció.
- ✱ Másfelől – eltekintve a nagy társadalmi fordulatoktól – reprezentációjuk nagyságrendje a statisztikában akár évtizedeken keresztül ugyanolyan. Az állandóság nem csupán a gyakoriságra, hanem az elkövetői kör szociológiai jellemzőire, az elkövetés helyére és idejére, valamint a megvalósításukat jellemző módszerekre is vonatkozik.⁸⁹

⁸⁹ Ez az állandóság teszi lehetővé a bűnözés prognosztizálását, ami azt is igazolja, hogy a társadalom működésében is felismerhetőek törvényszerűségek. A módszer első alkalmazója a belga Adolphe Quételet volt. Lásd: KORINEK L.: *Irányszatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*, i. m. 23.

Minthogy a természetes bűncselekmény fogalma társadalmi értékek felismerésén és azon alapszik, hogy ezeknek az értékeknek a követése vagy elutasítása törvényszerűségeket mutat, a társadalomtudományok kompetenciája a bűnözés tanulmányozásában nem vitatható. Az alkotmányos jogállam büntetőjoga nem születhetett volna meg a filozófia, a történelemtudomány, a közgazdaságtan és a szociológia támogatása nélkül, mint ahogy a bűnről való megolym pontos tudás sem lenne hasznosítható a jogtudomány nélkül, amely képes a tilalmakat és a számonkérés rendjét normába foglalni. A kriminológia érdeme ennek a kettősségnek, a társadalmi tartalomnak és a normatív formának komplexumként való értelmezése. E felismerésre alapozva vállalhatja közvetítő szerepét a jogtudomány, valamint a társadalomtudományok más ágazatai között.

5.2 A büntető hatalom

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

A kényszer és a szankció közötti különbség érzékeltetésére a kényszer meghatározását érdemes egybevetni a büntetőjogi szankció fogalmával. Angyal Pál meghatározása szerint: **„Büntetés az a törvény által büntetendő cselekmény elkövetőjére, a cselekmény elkövetése előtt megállapított joghátrány, amely a bírói hatalommal törvényesen felruházott hatóság törvényesen eljárva kimond.”**⁹⁰

A szankció végrehajtásához azonban már igénybe vehető kényszer. **Földvári József** definíciója: **„A büntetés olyan hátrány, amelyet az állam arra feljogosított szervei a bűncselekmény elkövetőjével szemben a társadalom védelme, az újabb bűnelkövetések megelőzése végett a törvényben meghatározott módon szabnak ki, és kényszerrel is végrehajtanak...”**⁹¹

A hatósági kényszer veszélyelhárítás, ezzel szemben a szankció éppen annak konstatálása, hogy a veszély minden tilalom ellenére mégis létrejött. Maga a szankció nem alkalmas veszélyek elhárítására, a bekövetkezett sérelmek orvoslására. **Szabó András** szavaival: **„Szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása, amikor más jogági szankciók már nem segítenek... A büntetés célja önmagában van: a jogépség deklarálásában, a célra nem tekintő megtorlásban...”** (Szabó András alkotmánybíró párhuzamos véleménye a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz.) Ebben a felfogásban az is benne foglaltatik, hogy a büntetés napjainkra is megmaradt „szenvédélyes reakciónak”, ez a jellege a posztmodern korban sem változott.⁹² Ami változott, az a megtorlás humanizálódása.

⁹⁰ GYÖRGYI Kálmán: *Büntetések és intézkedések*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.

⁹¹ BÉKÉS Imre – FÖLDVÁRI József – GÁSPÁR Gyula – TOKAJI Géza: *Magyar büntetőjog. Általános rész*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1980. 332.

⁹² DURKHEIM, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 99.

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

A büntető hatalom gyakorlása alkotmányos rendszerekben a büntető igazságszolgáltatás monopóliuma. Az igazságszolgáltatás a bíróság feladata. Ugyanakkor a bíróság a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott más feladatokat is ellát. Ezeknek egy részét a vádirat benyújtása előtt a nyomozási bíró teljesíti [1998. évi XIX. törvény – a továbbiakban: Be. – 12. § (4) bekezdés]. A jogsértéseknek egy része nem büntető, hanem közigazgatási szankcióval fenyegetett. Ilyen esetben a kilátásba helyezett joghátrány nem büntető, hanem közigazgatási szankció, ezért érvényesítése is közigazgatási hatósági eljárásban történik. A hatályos szabálysértési jog az elzárással sújtható szabálysértések elbírálását bírósági hatáskörbe utalja, ez azonban a szabálysértési eljárás közigazgatási jellegén nem változtat. Ennek megfelelően azzal szemben, akinek a felelősségét a bíróság szabálysértési eljárásban hozott határozattal állapította meg, azonos tényállás mellett büntetőeljárás – a szabálysértésekről szóló törvényben meghatározott perújítási eljárás lefolytatása előtt – nem indítható [Be. 6. § (5) bekezdés]. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata sem tekinthető a büntetőhatalom megjelenésének, hanem a közigazgatás bírósági kontrolljának. A hatályos szabálysértési törvény a szabálysértési hatóság marasztaló határozata ellen emelt kifogást a helyi bíróság hatáskörébe utalja, az elzárással sújtható szabálysértések elbírálása pedig kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozik. (Lásd a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény 9. §-át.) A szabálysértési jog korábbi szabályozásával összefüggésben figyelmeztetett **Szabó András** arra, hogy a bírói igazságszolgáltatás kizárólagosságának elve és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata nem keverhető össze. **„Igazgatási hatóság büntetékiszabási joga nem sértheti és csorbíthatja a bírói igazságszolgáltatás elvét és az igazgatási hatóság eljárása nem zárhatja ki az elkövető jogát arra, hogy bíróság hozzon ügyében ítéletet.”**⁹³

Előfordulhat azonban olyan eset, amikor közigazgatási hatóság igazságszolgáltatási funkciót lát el. A szabálysértési eljárások tekintetében egy ilyen kompetenciáról már említést tettünk, de a hierarchián kívüli felügyelet bírságolási jogosultsága, valamint a hatósági előírások szankciókkal történő kikényszerítése ugyancsak hordoznak igazságszolgáltatás jellegű elemeket. Példákat hozhatnánk a gazdasági és a pénzügyi jog területeiről is. Az ilyen megoldások csak meghatározott feltételek betartása mellett kerülnek összhangba a jogállamiság elveivel. A strasbourgi bíróság több olyan ügyben is állást foglalt ezekről a feltételekről, amikor a panaszos és az országa közötti jogvita tárgya szerint közigazgatási szerv igazságszolgáltatási funkciót teljesített.

⁹³ SZABÓ András: *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*. Kriminológiai Közlemények. Különkiadás. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998. 17.

Ezek szerint közigazgatási szerv akkor léphet a bíróság szerepébe:

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

Az Európai Emberi Jogi Bíróság azokban a jogesetekben, amelyekben az előbbieken összefoglalt kritériumokat kifejtette, arra is rámutatott, hogy az igazságszolgálatás függetlenségének biztosításánál a „látszatnak” is jelentősége van. Nem gyakorolhat igazságszolgálatási funkciót az olyan közigazgatási hatóság, amely működése során ezt a látszatot képtelen fenntartani (Belilos kontra Svájc és a Sramek kontra Ausztria ügyek).⁹⁴

A büntető hatalomnak lehetséges szélesebb meghatározása, amely szerint **„...az állam büntető hatalma az országgyűlés, a kormány, az ügyészi szervezet és a bírói szervezet között oszlik meg.”** Ehhez képest a büntető igazságszolgálatás rendszere is több alrendszerre bontható, nevezetesen: **„...a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos pártfogók, a javítóintézetek.”**⁹⁵

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

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélkezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélkezésre vonatkozik, a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítélkezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolással szemben, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól mentes független bírói ítélkezés

⁹⁴ BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1999. 173., 188.

⁹⁵ PALÁNKAI Tiborné: *A magyar büntető igazságszolgálatás rendszere*. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1996. 312–333.

feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.” [19/1999. (V. 25.) AB határozat]

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

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

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

A jogtudomány igen kevés figyelmet fordít a bíró szaktudására, mivel a normatív szemlélet ezt a kérdést jogon kívüli problémának tekinti. Ebben lehet igazság, de az is tény, hogy ha továbbra is feltáratlan terület marad, az egyenesen a szakma fejlődését gátolhatja, de ami még nagyobb baj, megakadályozza a szükséges eljárási reformok sikerét. (A rendszerváltás nyomán útjára indított büntetőeljárási reform kudarcának egyik döntő oka az érintett jogász hivatások ellenállása volt.) A szaktudás mint a büntető hatalom forrása döntő jelentőségű a bírói függetlenség szempontjából is. Az ítélezési gyakorlatban mutatkozó egyenetlenségek rendszerint nem a függetlenség elleni intervenciókra, hanem a szakmai felkészültség adott szintjére vezethetők vissza.⁹⁶

A büntető hatalom társadalmi támogatottsága annál nagyobb, minél inkább képes az igazságszolgáltatás megfelelni a közösségek jogtiszteletből fakadó követelményeinek. Ez a tisztelet az erkölcs közvetítésével alakul ki, így az, amit a jogász jogépségnek mond, azt a laikus az erkölcs győzelmének érzékeli. Tehát nemcsak a büntető normának kell az erkölcs aranyfedezete, de az igazságszolgáltatás tekintélye sem nélkülözheti azt. A következő erény az ítélet pártatlansága, amely igazságának egyetlen kitapintható biztosítéka. Ha az igazságszolgáltatás elveszti függetlenségét, mindenét elveszti. Szerencsés esetben

⁹⁶ BÓCZ Endre: *Hozzászólás a bírói függetlenségről szóló tanácskozáson*. Fundamentum, 2002/1. 70–72.

ezek a feltételek hibátlanul állnak a bíraskodás rendelkezésére, de még akkor is számolni kell egy csakugyan leküzdhetetlen nehézséggel. Arról van szó, hogy a közvélemény régtől fogva olyasmit is számon kér az igazságszolgáltatástól, amelyre az nem képes. Ez pedig a közbiztonság védelme, a megrendült biztonság helyreállítása, amelyre az ítélkezési funkció nem alkalmas, nem is arra jött létre.

A büntető igazságszolgáltatásnak ezen korlátozott lehetőségeit felismerve kezdődtek kísérletek egy úgynevezett „resztoratív” igazságszolgáltatási modell kialakítására, amelynek éppen az a lényege, hogy olyan szükségleteket elégítsen ki, amelyre a hagyományos igazságszolgáltatás nem képes, olyan módszerekkel, amelyekkel a büntető hatalom nem rendelkezhet. Az új iskola képviselői nagyon jól látják azt a veszélyt is, miszerint a represszív kriminálpolitika hívei könnyedén átvehetik a „helyreállító” mozgalom érveit, amikor a növekvő szigornak a közbiztonságra gyakorolt jótékony hatásait a bűnügyi statisztika interpretációjával kívánják igazolni. Arra hivatkoznak, hogy a szigorodó ítélkezés képes jobb közbiztonságot előállítani.⁹⁷

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

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

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

A bírói függetlenség nem jelent „felelőtlenséget”. Az Európa Tanács által 1998. július 8–10. között megszervezett többoldalú találkozón elfogadott I. Európai Charta a bírák jogállásáról kiemeli, hogy a bíró köteles az ügyekben a törvények helyes alkalmazásán túl „rendelkezésre állásáról” is tanúbizonyságot tenni, vagyis az ügyek elbírálásához szükséges időn belül döntést hozni, amelyet széleskörűen és alaposan, világosan meg kell indokolnia; köteles a szakmai hozzáértés magas színvonalon tartására, önmaga képzésére. A dokumentum leszögezi, hogy a bírák a bírói függetlenség elvének megőrzése mellett a jogaik és kötelezettségeik tiszteletben tartását biztosító ellenőrzési rendszernek vethetők alá. Ebből következik, hogy a bírák igazgatási kérdésekben (például tárgyalási kötelezettség teljesítése, befejezések számának alakulása, adminisztratív intézkedések megtétele) beszámoltathatók, s vétkességük fegyelmi felelősséget is megalapozhat. (Lásd: Az Alkotmánybíróság 54/2001. sz. határozata.)

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

⁹⁷ FEHÉR Lenke: *Az áldozatok jogai és az áldozat-segítő szervezetek*. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok 36. Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, Budapest, 1999. 143.

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

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

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

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

A büntető igazságszolgáltatás számára kötelező azoknak a nemzetközi szerződéseknek a betartása, amelyek a büntetőfelelősség megállapításának rendjére vonatkozó előírásokat tartalmaznak. (Farkas Ákos az Európai Unió luxemburgi bíróságának ítélezési gyakorlatából több olyan határozatot elemez, amelyekben a bíróság a nemzeti büntető igazságszolgáltatás egyes döntéseit az uniós joggal ellentétesnek minősítette.)⁹⁸

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

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

Közvetett korlátot jelent az ítékezés alapjául szolgáló joganyag alkotmányossági kontrollja, amely ugyanakkor a bíróságok számára lehetőség is, hogy kételyük esetén az alapul fekvő norma alkotmányossági vizsgálatát kérjék. Az elmúlt időszakban az is felmerült, hogy a rendes bíróságok egyedi döntéseit alkotmányossági kontrollnak nem lehet alávetni, miként vita keletkezett annak felvetéséből, hogy a jogegységi döntések alkotmányos kontroll alá vonhatók-e.⁹⁹ Időközben mindkét kérdés eldőlt. Ami az egyedi ügyeket illeti, az Alkotmánybíróságról szóló törvény annak alkotmányos felülvizsgálatát az alkotmányjogi panasz keretében teszi lehetővé. (Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–30. §.) A korábbi Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatainak alkotmányos kontrollja több esetben megtörtént. [Lásd: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.]

A büntető hatalom monopóliumának az előbbiekben felsorolt határai jó esetben nem gyengítik, ellenkezőleg, erősítik az igazságszolgáltatást, mert ezek a biztosítékai

⁹⁸ FARKAS Ákos: *A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései. Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll.* Corvina Kiadó, Budapest, 1996. 11–12.

⁹⁹ BÁRD Károly: *Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban.* Fundamentum, 2002/1. 5–15.

az igazság megállapításának és a büntető jogszabályok érvényre juttatásának, a büntető igazságszolgáltatás törvényességének.¹⁰⁰

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

A büntetőpolitika kialakításában a kormány szerepe meghatározó, ami részben magyarázható a közbiztonság védelmezésében viselt alkotmányos felelősségével, részben pedig azzal, hogy rendkívül hatékony eszközök állnak a rendelkezésére. Nem csupán a törvénykezdeményezésre gondolunk, hanem a felderítő és bűnüldöző apparátus közvetlen irányításában birtokolt jogosítványokra is. A dologban nincs semmi meglepő, a jelenséget már **Durkheim** is észrevette. **„Biztos, hogy mihelyt egy kormányhatalom létrejött, önmagától is elég ereje van ahhoz, hogy egyes magatartási szabályokhoz spontán módon büntető szankciót rendeljen. Saját maga is meg tud határozni bizonyos bűnöket, mások bűnértékét pedig súlyosbítani tudja.”**¹⁰¹

Tudjuk, hogy ez így van, mert a kormányzat számára rendszerint az sem okoz nehézséget, hogy akaratát a törvényhozásban keresztül vigye. A büntető politikában játszott kormányzati primátusnak előnyei is vannak. A jogalkotás gyorsan tud reagálni valóságos társadalmi szükségletekre, a végrehajtó hatalom képes mozgósítani a hatóságokat, koncentrálhatja a rendelkezésére álló erőket, nagyfokú társadalmi támogatottságot érhet el, büntetőpolitikáját a legszélesebb konszenzusra alapíthatja. Ugyanezekben a jellemzőkben mutatkoznak meg a kormányzati túlsúly veszélyei is. A jogalkotás gyorsasága sértetheti a jogbiztonságot, fellazíthatja a jogági koherenciát, csökkentheti a büntetőnormák társadalmi elfogadottságát, kikezdhethi a jogbiztonságot. A jogalkotás során hivatkozott társadalmi szükséglet mögött hatalmi törekvések húzódnak meg, a közvélemény egyetértése elérhető a bűnözési félelem manipulálásával, a büntető politika a legszélesebb konszenzus helyett áldozatul eshet a legélesebb politikai küzdelmeknek.

Hosszabb távon azonban a büntetőpolitika korrigálható. Az első tényező a közbiztonságért vállalt kormányzati felelősség megosztása a helyi autonómiákkal és a közbiztonsági rendszer más szereplőivel. Erre minden demokratikus kormányzat rákényszerül, mert a hatalmi koncentráció ellenében ígért nagyobb biztonságot nem képes szolgáltatni, ezt pedig a demokratikus intézmények számon kérik. A második tényező a bűnmeg-

¹⁰⁰ HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

¹⁰¹ DURKHEIM, É.: *A társadalmi munkamegosztásról...* i. m. 97.

előzés szükséglete, amely a végrehajtó hatalmat kooperációra és az ügynevezett pozitív kontrollok működtetéséért nagyobb felelősségvállalásra készíti. (A rendőrség sem lehet sikerágazat jól működő egészségügy, oktatás, szociális ellátás nélkül.) A harmadik tényező a regionális kriminálpolitika hatása, amely az előbbi lépések megtételére ösztönöz. (Az Európa Tanács R(96) 8. számú ajánlása, amelynek címe: A kriminálpolitika és a büntetőjog az átalakuló Európában.) Végül a büntetőjogi szakma és a tudományos kutatások is kaphatnak kiegyensúlyozó szerepet.

Az előkészítő eljárásnak és a büntetőjogi megismerési folyamat nehézségeinek a büntető hatalomra gyakorolt hatásait ehelyütt azért nem elemezzük, mert a jelzett problémákat egy szélesebb kontextusban, a felderítés és a nyomozás elemzése során kívánjuk kifejteni.

Összefoglalásként érdemes áttekinteni a rendészeti hatalom és a büntető hatalom közötti különbségeket

a rendészeti hatalom jellemzői	a büntető hatalom jellemzői
kockázatelemzés és veszélyelhárítás, a közrend helyreállítása	ténymegállapítás, szankció alkalmazása,
spontán, autonóm, amorf	formakényszer, eljárási rend
eredményesség	igazságosság
intézkedés, a szolgálat parancsa	legalitás, a jog parancsa
utasításra cselekvés	belső meggyőződés
gyorsaság – megalapozottság	megalapozottság – ésszerű időn belül
a közbiztonság szintetikus értékelése	individualizáció
kooperáció a környezettel	szeparáció
a veszéllyel egy időben	a veszély után, mindig utólag
fizikai beavatkozás	szimbolikus üzenet, jogi szertartás, szankció, a jogépség helyreállítása

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

Összefoglalás az 5. fejezethez

Az Rtv. a rendőrség feladatköreit a következők szerint csoportosítja:

- ✿ bűnmegelőzési,
- ✿ bűnüldözési,
- ✿ államigazgatási és
- ✿ rendészeti feladatok.

A bűnüldözési feladatkörbe sorolható fordulatok: általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol; végzi a bűncselekmények megakadályozását és felderítését; **felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését; elvégzi az e törvényben meghatározott belső bűnfelderítési célú ellenőrzést; felderíti a terrrorszervezeteket; felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el.**

Mint ahogy a felderítés és a nyomozás terminológiák e kérdés megválaszolásához nem nyújtanak segítséget, a bűnüldözési feladatokat részletező törvényszövegben további elemzésre szorulnak a **megakadályozás, megszakítás, elhárítás** kifejezések. A felderítés és a nyomozás egyaránt múltban lejajlott események megismerésére utalnak, míg a most elemzett tevékenységek a jelenre reagálnak. **Megakadályozni** az olyan bűnös szándékból fakadó cselekvést szabad, amely önmagában is büntetendő magatartás, valamint térben és időben közel van a megvalósításhoz. **Megszakítani** a már megkezdett véghezvitelt lehetséges. Az **elhárítás** inkább általánosabb védekező fellépés, azoknak az ok-folyamatoknak a keresztezése, amelyek az elhárító intézkedések nélkül bűnös eredményhez vezettek volna.

Természetes bűncselekmények mindazok a deliktumok, amelyek ilyen alapértékeket támadnak, feltéve, hogy az időtállóságukon kívül rendelkeznek még két további tulajdonsággal, nevezetesen

- ✿ a kivételességgel, amellyel kirínak a hétköznapi környezetből; könnyen felismerhetők, szokatlanok és egyedinek tekinthetők az értéktisztelő környezetben, valamint
- ✿ a morális megvetettséggel, amelyben a büntetőjogi tiltás egybeesik az erkölcsi elítéléssel.

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

Kérdések az 5. fejezethez

1. Melyek a rendőrség feladatkörei az Rtv. meghatározása szerint?
2. Miként határozza meg a bűnüldözés tartalmát?
3. Mit jelentenek a **megakadályozni**, a **megszakítani** és az **elhárítani** fordulatok a bűnüldözés gyakorlatában?
4. Mit tekint a szakirodalom **természetes bűncselekménynek**?
5. Mely hatóságok között oszlik meg az állam büntető hatalma szélesebb értelemben? Mi a szűkebb fogalom?

6. FEJEZET

A bűnözés természetrajza és a rendészet

A bűnözés kontroll-mechanizmusait tanulmányozó kriminológiát annak művelői alkalmasnak tartják a rendészet napi gyakorlatának feltárására. Valójában azonban a bűnözés-tan kompetenciája nagyon is korlátozott. A látenciát keresők példának okáért helyesen ismerték fel a rendőrségi tevékenység minősége, a rendőr társadalmi elfogadottsága és a lakosság feljelentési készsége között mutatkozó összefüggéseket. A bűncselekmények statisztikai elemzése indokoltan vetette fel annak gyanúját, hogy ezek a számok nem a valóságos bűnözést, hanem a bűnüldözés felvevő kapacitását mérik. A bűn megismerése azonban kriminalisztikai feladvány is, amely gyakran a legjobb infrastruktúra és szakértelem mellett sem vezet eredményre. Erről a komoly gondról a kriminológia hallgatni kényszerül. Nem tárgya a kriminológiai érdeklődésnek az sem, hogy miként alakulnak a rendészeti beavatkozások, továbbá hogyan mérhető azok jogszerűsége és hatékonysága. A közbiztonsági szolgálat teljesítményét elemezve a rendészeti jelenlét és a jogkövető helyi társadalommal való kooperációs készség a situációs bűnmegelőzés kulcskérdése lett; ennyiben kriminológiai felismerések ösztönözték a közösségi rendőrségi modellek megalkotását. Ellenben a rendészet aktuális veszélykezelő manőverei és főleg a legitim erőszak bevetésének technikái meghaladják a bűnözés kutatóinak módszertani lehetőségeit.

6.1 A kriminológia

A kriminológia számára az egyik legizgalmasabb feladat az új, szokatlan bűnözési formák tanulmányozása. Miért van, hogy bizonyos elkövetések, amelyekkel korábban nem kellett számolni, egyszeriben felütik a fejüket, és egy meghatározott időszakban, amelynek az eljövételét előre jelezni nem voltunk képesek, a kriminalitás legkínzóbb alakzatainak bizonyulnak? Azután, ahogy jöttek, ugyanolyan váratlanul elvesztik jelentőségüket, gyakoriságuk lényegesen csökken, esetleg végleg eltűnnek a statisztikát rontó adatok sorából.

A bűnözésnek nem minden szegmense működik ilyen kiszámíthatatlan módon. Az élet elleni bűncselekményeknek például olyan makacs vonásai figyelhetők meg, amelyek akár századokon keresztül, történelmi korokon átívelve sem változnak. Az állandóság és a változékonyság magyarázatra szorul.

6.1.1 Az oksági kriminológia és a kontroll kriminológiája

A kriminológia először a bűnös tett társadalmi összefüggéseit kutatta, képviselői az új bűnügyi tanítást oksági kriminológiaként művelték. A determinista felfogás abból indult ki, hogy a bűnözés egésze heterogén jelenség, amelynek jellemzői nem írhatóak le egyetlen megoldó képletben. Egyfelől szükségletkielégítő és kockázatokat mérlegelő, másfelől viszont irracionális, szenvedélyektől vezérelt magatartások foglalata. Közös a normatagadó jelleg, ami sokszor valamely szubkultúra által közvetített példakövetés, tanult viselkedés. A bűnös szándék kialakulásában felismerhető a fizikai és a szellemi környezet ösztönző hatása. Mindezek a jellemzők váltották ki a kutatói érdeklődést a tett okainak megismerése iránt.

A 19. század végének bűnözést értelmező, úgynevezett pozitivista irányzatai a bűnözés szociológiai és pszichológiai mozzanataira tekintettek, ennek megfelelően a szankció alkalmazásával létrehozott jogépség mellett (és nem helyett) a társadalom védelmét és az egyén nevelését hangsúlyozták.

Minthogy azonban a kontinens kriminológusainak többsége a büntetőjog tudományának művelői közül verbuválódtak, meg kellett találni azt a kapcsolati rendszert, amely a cselekmény mint egyik társadalmi realitás és a jogi norma mint egy másik társadalmi realitás között kimutatható. Ez nem a hagyományos sein – sollen ellentmondása, amely a cselekmény egyedi ténye és a norma általános parancsa közötti feszültséget érinti, hanem annak belátását, hogy a norma maga is része a társadalom valóságának, ontológiai adottság. „A kriminológia – mint kriminálszociológia – a bűnözést a jogilag tilalmazott tettek társadalmi jelenségeivel kapcsolatban vizsgálja, a jogi tilalmazottság ugyanolyan társadalmi realitás lévén, mint minden társadalmi objektíváció...”¹⁰²

Miként a tettek, úgy az azt tilalmazó normák megszületésének is van oksági háttere. A jogalkotás mellett a jogalkalmazás ugyancsak meghatározott környezetben zajlik, formája, működésének jellemzői és intézményrendszere társadalmilag determinált. Ezeknek az okoknak a tanulmányozása a kriminológust új szerepvállalásra készítette. Sokáig kizárólag a kontrollintézmények külső kritikáját tekintette feladatának, annál inkább, mert a kriminálpolitika megfogalmazásáért felelős politikai hatalom és az irányítása alatt lévő szakmai intézmények nem is engedték meg a tudománynak, hogy szervezeti érdekeket sértő módon beleszóljon a bürokrácia és a hatalmi struktúra belügyeibe.¹⁰³

A büntető politika napi gyakorlata és a kriminológia kutatási céljai és módszerei között azonban érdekazonosság is felismerhető. A bölcs kormányzat belátja, hogy tudományos támogatás nélkül büntető politikája nem juthat túl a napi rögtönzéseken. Ehhez a konszenzushoz a kriminológia számos biztató felismerést közvetít a büntető gyakorlat számára. A bűnözés kontroll alatt tartható, mondja a tudomány, ami azt jelenti, hogy a jogkövető társadalom zavartalan működése biztosítható olyan időkben is, amikor

¹⁰² SZABÓ A.: *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*, i. m. 204.

¹⁰³ SZABÓ DÉNES: *Milyen lesz a bűnözés és az igazságszolgáltatás az ezredfordulón?* Magyar Tudomány, 1991/4. 412–413.

a kriminalitás nagy számban van jelen. A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás abban az esetben is eredményes lehet, ha a bűnök jelentős része felderítetlen marad. A jövőben várható bűnelkövetések nem elhanyagolható hányada sikerrel megelőzhető, ha ismerjük okait, és rendelkezünk olyan intézményekkel, amelyek ezekkel az okokkal a társadalom számára hasznos módon tudnak bánni.¹⁰⁴ Az oksági kriminológia nélkülözhetetlen a determinációs folyamatok megértésében, a kontrollkriminológiának pedig a hatékony és törvényes bűnüldözésről van mondanivalója.

Ez utóbbi azonban csak akkor lehetséges, ha a kriminológiának módja van arra, hogy kiterjessze hatáskörét a bűnözést kontrolláló szervezetekre, a bűnüldözésre és az igazságszolgáltatásra. (A börtönügy már korábban, szinte megszületése pillanatában a kriminológiai érdeklődés homlokterében volt.) A most jelzett folyamatot plasztikusan írja le H. J. Albrecht, aki a bűnözés kontrollját teljesítő intézmények tanulmányozásának előzményeit a közgazdasági, pszichológiai és szociológiai tárgyú rendőrségi (igazságügyi) kutatásokban fedezi fel. Ezek nyomán alakult ki az a speciális szakterület, amelyet a szerző a „kontroll kriminológiájának” nevez, megkülönböztetve azt a hagyományos „oksági kriminológiától”. Megosztja velünk azt a németországi tapasztalatot, mely szerint az intézményrendszer működésének kritikai elemzése elsősorban a független kutatóhelyektől és alapítványi támogatásoktól várható, noha szervezeti reformok idején az egyes főhivatalok mellett működő kutatóintézetek is jelentős szerephez juthatnak. Albrecht arra is figyelmeztet, hogy a személyes adatok szigorúbb védelme a kutató elől elzárhat olyan rendőrségi és bírósági dokumentumokat, amelyek korábban az empirikus kutatások nélkülözhetetlen forrásai voltak. Ami Németországban a nyolcvanas években jelentkezett, az nálunk napjainkban és a közeljövőben okozhat alig leküzdhető akadályokat.¹⁰⁵

Hasonlítsuk össze az oksági és a kontrollkriminológia jellemzőit:

- ✱ **A kutatás tárgya** az oksági megközelítésben a bűncselekmény mint egyedi és a bűnözés mint társadalmi tömegjelenség, a kontrollkutatások tárgya pedig a büntető jogalkotás és jogalkalmazás működési mechanizmusa.
- ✱ **A kutatás célja** az oksági szempontoknak megfelelően a társadalmi bűnmegelőzés elméleti megalapozása, viszont a kontrollmechanizmusok kutatásának célja a közbiztonsági stratégia megalkotása, a büntető jogalkalmazás működésének elméleti megalapozása.
- ✱ **A kutatás módszere** az első esetben az oksági mezők statisztikai és szociológiai módszerekkel történő feltárása, a második esetben a közigazgatástan és a szervezéstudomány módszereinek adaptálása a jogalkotás és a jogalkalmazás intézményeinek tanulmányozásához.

¹⁰⁴ GÖNCZÖL Katalin: *Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák*. In: Gönczöl K. – Korinek L. – Lévai M. (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*, i. m. 119.

¹⁰⁵ ALBRECHT, Hans Jörg: *Problemes theoriques, données empiriques et orientations de la recherches en République Fédérale Allemagne. Crime et Justice en Europe*. L'Harmattan, Logiques Sociales, Paris, 1993.

Az oksági kriminológia eredményei nélkül alig lennének ismereteink a bűn társadalmi természetéről, nem rendelkezünk eszközökkel a társadalmi bűnmegelőzési célkitűzések megvalósításához. Ugyanakkor ez az iskola nagyon keveset tud mondani a büntető jogalkotás és jogalkalmazás folyamatairól. A normatív bűnügyi tudományok a szabályalkotás világában biztonsággal közlekednek, de elfogy a kompetenciájuk, ha a törvényhozás minőségéről kérdezzük, vagy annak az igazságszolgáltatási apparátusnak a teljesítményét kellene értékelni, amelyiknek feladata a normák érvényre juttatása. Ezek a hiátusok korábban, a klasszikus liberális jogállam bűnözéssel kapcsolatos magatartását azért nem befolyásolták, mert a 19. század büntetőjogi felfogása az állam feladatát a normaalkotásra és a bűnüldöző valamint az igazságszolgáltatás intézményeinek a fenntartására korlátozta. Ez az ideológia sem a bűnözés hatékony üldözésének terheit, sem pedig a bűnmegelőzés feladatait nem vállalta magára.

6.2 A bűnözés klasszikus felfogása és modern interpretálása

A bűncselekmény klasszikus megközelítésben a szabad akaraton alapuló olyan jogsértés, amelyet rejtőzködő természete miatt csak korlátozott mértékben lehet megismerni. A bűnös szándék belső késztetésekből formálódik, ezért megelőzése sem lehet reális cél. A büntetés a jogépséget helyreállító megtorlás, amely humanizálható ugyan, de a bosszútól vezérelt lényege ettől mit sem változik. A bűncselekmény individuális jelenség, amely az egyéni felelősségre épít, még akkor is, ha a társas elkövetés bizonyos formáinak veszélyesebb voltát a büntető törvények régtől fogva minősítő körülménynek tekintették. Lokális magatartás, amelynek az ártó hatásait a közvetlenül sérelmet szenvedett körön túl nem lehet és nem is érdemes vizsgálni.

Az előbbieken vázolt képlet átalakulása két bűnügyi tudomány fellépésének, a kriminalisztikának és a kriminológiának volt köszönhető. Nem is véletlenül, mindkettő szinte azonos időben, a 19. század végén született meg. A kriminalisztika a bűnt felderíthetővé tette, anélkül, hogy a bűnüldözésnek fel kellett volna adnia jogállami értékeit. A kriminológia ugyanekkor a bűn társadalmi keletkezési mechanizmusát tárta fel, ezzel felelőssé téve a környezetet, egyszersmind megteremtve a megelőzés közösségi eszközeit. Az állam ettől kezdve kénytelen volt vállalni a hatékony bűnüldözést, és munkálkodni azon, hogy prevenciók struktúrák jöjjenek létre. Olyan közvetítő irányzatok jelentek meg, amelyek a bűncselekmény dogmatikai (normatív) fogalmának fenntartása mellett a szankciók átalakításával törekedtek a pszichológiai és a szociológiai felismerések érvényesítésére.

A második világháborút közvetlenül követő időkben a bűnügyi tudományok képviselői átértékelték a lelkiismeret lázadását. Miként történhetett meg, hogy annyi szép elmélet ellenére a büntetőjog két diktatórikus berendezkedésben is az önkény eszközévé silányodott? Az új társadalomvédelmi társaság megalapítói Filippo Gramatica, majd az őt követő Marc Ancel arra a következtetésre jutottak, hogy ha az emberi jogok nem kapnak feltétlen védelmet a büntető jogalkalmazásban, és nem születik meg egy humanista büntetőpolitika egyetlen lehetséges válaszként a bűnözés kihívására, akkor a büntető

hatalom torzulásának veszélyei nem háríthatók el, a politika kriminalizálása és a büntetőjog átpolitizálása állandó veszély marad.¹⁰⁶

A jogállami eszmék, amelyek az ENSZ, az Európa Tanács, majd pedig az európai közösség ünnepélyes határozataiban (legutóbb éppen az Unió alkotmány szerződésében) nyertek megfogalmazást, érvényre juttatásukról pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága gondoskodott, sokáig megfellebbezhetetlen értékek rangján érvényesültek. Úgy tűnt azonban, hogy a bűnözés emelkedését, a közbiztonság drámai romlását nem lehet megállítani. A kriminológusi lelkiismeret második lázadása akkor következett be, amikor a tudomány legkiválóbb képviselő saját teljesítményüket kezdték nagyon kritikusan szemlélni. Be kellett vallani, hogy sem a teljes oksági háttér feltárása nem járhat sikerrel, sem a kezelési technikák nem hozták el a remélt eredményeket. Nem javult a tudomány önértékelése a kilencvenes évek közepére sem, amikor viszont a legfejlettebb régiókban a bűnözés csökkenő tendenciája lepte meg a kutatókat. Amint korábban nem voltak képesek értelmezni az emelkedést, most hasonló értetlenséggel álltak a javuló statisztikai adatok előtt.

A polgári jogállam elbizonytalanodott közbiztonsági stratégiája megalkotásában, miközben észlelte, hogy a büntető normák túltermelése már a jogbiztonságot veszélyezteti. Hiába lett kevesebb a regisztrált bűncselekmények száma, a jogalkalmazásra nehezedő terhek tovább növekedtek, amely a hatékonyság csökkenéséhez vezetett. A polgári fejlődés centrumaiban ezek a működési zavarok már a nyolcvanas évek elején együttesen jelentkeztek, s ez azzal is járt, hogy a nagy társadalmi bűnmegelőzési rendszerek sem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A büntető jogtudomány képviselői a normák válságáról szóltak, de valójában a jogalkotás és a jogalkalmazás intézményei mutattak krízisjegyeket.

1990 után azonban valami más is történt. Először azoknak a normáknak a válságáról gyűltek tapasztalatok, amelyeket pedig az alkotmányos jogállamok fundamentumainak tiszteltünk.¹⁰⁷ A jelenség jobb megértéséhez kriminológiai szemlélet kellett, különösen azért, mert az állami büntető hatalom mindenkor hajlamos arra, hogy a bű-

¹⁰⁶ ROZES, Simon: *Hommage à Marc Ancel, Cahiers de Defense Sociale*. Bulletin de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste – SIDS, 2004. 20.

¹⁰⁷ A normák válsága, amint ezt Philippe Robert kimutatta, nem abban van, hogy azokat megsértik. A válság azt jelenti, hogy megroppan annak a normaalkotó rendszernek a hegemoniája, amely korábban hitelesítette az általa alkotott szabályokat. Ilyen jelenséggént éli meg Nyugat-Európa a nemzetállami jogalkotás fölé emelkedő uniós jogot. Válságjelenség továbbá a normák inflálódása, amely a most idézett szerző tanúsága szerint nem magyar jelenség. (Franciaországban a kilencvenes évek elején öt esztendő alatt 887 új büntető és szabálysértési tényállás született, miközben mindössze 92 törvényi tényállás került dekriminalizálásra.) A normák hatékonyságát csökkenti a különböző normarendszerek közötti korábbi összhang felbomlása. Egyre több az olyan jogi tilalom, amely nem kap erkölcsi megerősítést, követése nem épül be a nevelésbe, számonkérése nem történik meg a közösségekben. A politikai intézményekbe vetett bizalom elvesztése a jogalkotó tekintélyét csorbítja. A kétpólusú világ megszűnésével eltűntek azok az „ellennormák”, a diktatúrák jogrendszerei, amelyek korábban pusztán létükkel hitelesítették az alkotmányos jogállami megoldásokat. A biztonság megrendülése a garanciális szabályokat kérdőjelezi meg. ROBERT, Philippe: *Les normes de l'état-nation, une hegemonie en crise. Normes et deviances en Europe, Un debat Est-Ouest*. L'Harmattan, Paris, 1994. 27–50.

nözést ne a saját valóságában, hanem a hatalmi érdekektől erősen torzítva értelmezze. Másodsor a nemzetközi szervezett bűnözés, de különösen a terrorizmus erősödése a kriminálpolitika válságát hozta el. A kriminológusok harmadik lelkiismereti lázadása azt a kérdést vetette fel, lehetséges-e a jogállami értékek fenntartása mellett sikeressé tenni a bűnözés legsúlyosabb formái elleni küzdelmet.

6.2.1 Neoliberális forradalom a büntető politikában

Az európai kriminológusok közül számosan a múlt század utolsó harmadában szakítottak a korábban kizárólag közjogiasnak mondható megközelítésükkel, és széles körben vettek át módszereket az amerikai kriminálszociológiától. Időközben azonban egy érdekes fordulatra is felfigyelhettünk. Míg az európai bűnüldöző szervezetek egyre több hajlandóságot mutatnak a szociológiai (szerveztudományi) vizsgálati eredmények befogadására (lásd a magyar rendőrséget is átvilágító Team Consult cég rendőrségi tárgyú elemzéseit Európa több országában), addig az ilyen kutatások bölcsőjének számító Egyesült Államokban ez a készség lényegesen kisebb lett, amely nem kizárólag az ottani rendőrségek erős decentralizációjával magyarázható. Egy tanulmány az amerikai és az európai kriminológia kapcsolatait mutatta be, hangsúlyozva a tengeren túli kriminológusok példaadó sikereit, amelyet európai kollegáik csak követni tudtak.¹⁰⁸ Egy valamiben azonban azonosan ítélhető meg a két kontinens teljesítménye. A tudomány sem Amerikában, sem Európában nem volt képes komoly hatást gyakorolni a kriminálpolitikai praxis alakulására, a politikusok úgy fütyülnek a társadalomkutatók megállapítására, mint „a jázminok a biológiára”. Arról van szó, hogy az Atlanti óceán másik partján terjedőben van egy új szellemiség, amely a hatalom korlátlanágát hirdeti, a jogi garanciákban pedig a gyengeség jeleit véli felfedezni. (Erről szól **Robert Kagan** 2002-ben megjelent nagy hatású tanulmánya.¹⁰⁹)

¹⁰⁸ NYIKOS Eszter: *Európai gondolkodás az európai kriminológiáról*. Belügyi Szemle, 2005/10. 3–15.

¹⁰⁹ Kagan cikke azért megdöbbentő, mert azt jelzi, hogy várakozásaink ellenére az alkotmányos demokráciák centrum országaiban a demokratikus alapértékekről vallott közös víziók felbomlottak. Míg az Egyesült Államok politikai hitvallásában határozottan felismerhető Hobbesnak a káoszról és az anarchiát legyőzni képes korlátlan hatalomról kialakított felfogása, addig az uniós közösség még mindig Kant harmóniát és örök békét hirdető világképét követi, amely konszenzusok és a tolerancia által teremthető meg. Erre a kooperációra pedig a jog a legalkalmasabb. Az amerikai szemlélet ezzel szemben a veszélyek olyan fokozatait jelöli ki, amelyekkel szemben a jog hagyományos önkorlátozó eszközeivel már nem lehet harcolni. (A dzsungelben a dzsungel törvényei a meghatározóak – írja Kagan.) Ennek az új védelmi logikának a következménye a társadalmak jókra és rosszakra való felosztása. Ezen az alapon lehet különbséget tenni országok között is. Vannak tehát, akik bűnösségéhez nem kell külön bizonyítási eljárás, és van hatalom, amely jogosult ennek a szelekciónak az elvégzésére. A célpontot nyilván a legerősebb nevezheti meg. A nemzetközi jog fórumai sem gátolhatják meg az önvédelmet, ha azok elutasítják a világnak ezen amerikai interpretációját. (Ezért nincs szükség az ENSZ felhatalmazására, ezért nem ismeri el az USA a Nemzetközi Büntetőbíróság hatáskörét.) A bűnösök szőnyegbombázással is móresre taníthatók. KAGAN, Robert: *Puissance et faiblesse*. Commentaire, N. 99. Automne 2002. 517.

A neoliberais forradalomnak is nevezett tanítás elutasítja mindazt, amit a bűnözésről több mint száz esztendő társadalomtudományi eredményei elmondtak. Azt vallja, hogy a bűnüldözésnek erre a tudásra nincs szüksége, mivel csak akkor képes hatékonyan cselekedni, ha a végletekig leegyszerűsíti a jogkövető társadalmat fenyegető veszélyeket. A kilencvenes évek New York-i sztárrendőrfőnöke, William Bratton világosan fogalmazta meg ezt a gondolatot: **„újra lelket kell önteni a rendőrökbe, akiknek hosszú éveken keresztül el kellett viselniük a szociológusok és kriminológusok aknamunkáját...”**¹¹⁰

A leegyszerűsítő bűnözés szemlélet a társadalmat jókra és rosszakra bontja, a rosszakat látható ellenségként meg is jelöli (a szegénység, a hajléktalanok, a kisebbséghez tartozók, a más kultúrát képviselők, idegen vallási nézetek követői stb.), ők válnak a bűnüldözés „puha célpontjaivá”. A rendőri munka értékelése egyetlen eszközzé válik a felderítési statisztikát tekintik. (A már idézett Bratton szerint a rendőr számára a bűnügyi statisztika pontosan azt jelenti, mint a bankárnak a napi bevételt jelző pénzügyi egyenleg.) A hatékonyságot létszámemeléssel kívánják elérni, a törvényesség követelményét a gyengéséggé jelénekk tartják. A bűnözésre adott válasz profán formája a börtön, amely példának okáért a kilencvenes években az USA börtönnépességének drámai emelkedéséhez vezetett.

A kriminálpolitikai marketing a bűnözés egészéről alkotott képünket is „fogyaszthatóvá” teszi azáltal, hogy a központba a nemzetközi szervezett bűnözést állítja, mint olyan démont, amelynek leküzdéséhez kivételes hatalomra van szükség. Hasonló logika diktálja a terrorizmus elleni harc háborúként történő megvívását, amely eleve lemond az állami büntető hatalom lehetőségeiről, mondván, hogy ez utóbbi egész garancia-rendszerével, az igazság megállapításának kötelezettségével, a védelem jogával és más „akadályozó tényezővel” alkalmatlan a tornyokat romboló terroristák megfékezésére.

A bűnözés démoni erejének igazolására a represszív kriminálpolitika a média segítségével veszi igénybe. A szervezett bűnözést olyan új jelenségnek mutatták be, amellyel korábban a kriminalitásban nem kellett számolni, és amely a jogállami igazságszolgáltatás eszközeivel nem is győzhető le. A terrorizmus ellen háborút hirdettek, amely már egyenesen kizárja azt, hogy a küzdelem a büntető igazságszolgáltatás intézményeivel megvívható legyen, ehhez baráti hadseregekre és ellenségre van szükség. Ebben a hadjáratban kriminológusok nem vehetnek részt, hiszen az ő technikájuk a bűnözés tényeinek vizsgálatára szorítkozik. Minthogy azonban ilyen tények csak a büntető igazságszolgáltatásban tárulhatnak fel, marasztaló ítéletek pedig alig akadnak, értékelni legfeljebb a titkosrendőri dossziékat lehetne. Az utóbbiak viszont – hacsak nem letűnt politikai rendszerek felszámolt titkosszolgálatairól van szó – nem válhatnak a tudományos kutatás tárgyaivá.

¹¹⁰ WACQUANT, Loic: *A nyomor börtönei*. Helikon Kiadó, Budapest, 2001. 46.

6.3 A szervezett bűnözés

A szervezett bűnözésnek léteznek olyan megjelenési formái, mint például a kábító-szer-kereskedelem, a nemzetközi kiterjedésű műkincs-lopások, az embercsempészet stb., amelyek felderített eseteit mégis lehetséges elemezni. A kriminológia analitikus módszereivel igazolható, hogy ezek a szervezett elkövetések is individuális magatartások sorozatai, amelyek a büntetőjog normáival tilalmazhatók, felderíthetők, és velük szemben az állam büntetőjogi igénye az igazságszolgáltatásra bízható. Nem igaz az sem, hogy az alkotmányos demokráciák klasszikus büntetőjogi elvei olyan korszakban születtek, amikor ez a fajta szervezettség még ismeretlen volt. A bűnözésnek már a történelmi múltban is voltak erőteljesen strukturált kollektív formái, amelyek a nagy társadalmi változások időszakában különösen aktivizálódtak. Gondoljunk a tizennyolcadik század második felének nyugat-európai éhséglázadásaira, amelyek egész bűnöző hadseregek kialakulásában játszottak szerepet, vagy a tizenkilencedik század elején működött londoni alvilágra, amelynek a felszámolására jött létre a New Scotland Yard. Felidézhetjük a múlt század elején megjelent fegyveres bűnbandákat, amelyekkel szemben Clemenceau belügyministersége idején, 1907-ben került megszervezésre minden modern rendőrségi kommandó őse, a Brigade Mobile. Az első világháború után leszerelt munkanélküli katonák tömegei lepték el az egykori hadi utakat, a nemzetközivé terebélyesedő bűnözésre adott válaszként alapították az Interpolt 1921-ben.¹¹¹

Évekkel ezelőtt megpróbáltuk tipizálni a szervezett bűnözést, amikor különbséget tettünk a konfliktusos és a konszenzusos módon működő bünszervezetek között.¹¹²

Abból indultunk ki, hogy a szervezett bűnözés kifejezésben két fogalom kapcsolódik össze. Az egyik az emberek legmagasabb rendű céljai kielégítésére alkalmas, belső struktúrával rendelkező csoport, a társas lét alapegysége, kollektív tevékenység, számos legális és nemes alkotó művelet egyedül lehetséges formája. A másik a bűncselekmény mint értékeket romboló akció. A szervezett kriminalitás két módon történhet: a bűnözés a maga számára szervezetet hoz létre, vagy meglévő és jogszerűen működő szervezetet használ fel bűnös célok megvalósítására. Ebből a képletből alakítható ki a következő csoportosítás.

A racionális szükségletkielégítő közönséges bűncselekmények bünszervezetben történő megvalósítása adja a szervezett bűnözés egyik nagy kategóriáját, amelyet hívhatunk **konfliktusos szervezett bűnözésnek**. Olyan bünszövetségek ezek, amelyek konspirált erőcsoportosulásként működnek. A hazai kriminalitásban ehhez a műfajhoz sorolhatjuk a lakásbetörés-sorozatokat, az ásványolaj-származékok hamisításával elkövetett deliktumokat (az úgynevezett olajbűnözést), a szervezeten elkövetett gépjármű-lopásokat, illetve az ingatlanpiaci csalásokat (lakásmaffia-jelenség). A konfliktusos szervezett bűn-

¹¹¹ QUILLÉ, M. M.: *Stratégies développées en France par la Police pour lutter contre criminalité organisée*. Colloque des Directeurs d'Écoles de Police, Lyon, 1996. Kézirat.

¹¹² FINSZTER Géza – IRK Ferenc: *Gazdasági-társadalmi változások, a bűnözés új kihívásai*. Kriminológiai tanulmányok 38. kötet. OKRI, Budapest, 2001.

elkövetéseknek mindig van közvetlen sértettje, a bűnüldözés által jól kontrollálható, és a situációs bűnmegelőzés hagyományos eszközeivel jelentős mértékben megelőzhető. Ugyanakkor azonban magukon viselik a természetes bűncselekményeknek azt a sajátosságát, hogy miközben hatékony kontrollok alatt tarthatók, sem okos gazdaságpolitikával, sem a jóléti szolgáltatások bőségével nem szüntethetők meg.

A racionális szükségletkielégítő, legális vállalkozások bűnös célokra való felhasználását nevezhetjük **konszenzusos szervezett bűnözésnek** is. (Olyan eredendően legális vállalkozások, amelyeket a szervezett bűnözés a maga céljaira felhasznál.) Ez utóbbihoz sorolható a gazdasági bűnözés valamennyi szervezett formája, az egész feketegazdaság. Mindebből az is adódik, hogy a konszenzusos szervezett bűnözés szélesebb fogalom a gazdasági bűnözésnél, de a gazdasági deliktumok jelentős részét csak szervezetten lehet elkövetni. A konszenzusos bűnös organizációk jellemzője, hogy legális szükségletekre építenek, a szabadpiac adta lehetőségeket használják ki bűnös módon, majd pedig az így szerzett vagyont legalizálására törekednek. Ezeknek a deliktumoknak rendszerint nincs közvetlen sértettjük, a bűnüldözés által nehezen kontrollálhatók és a situációs prevenció hagyományos eszközeivel nem előzhető meg. A szervezett bűnözésnek ez a legveszélyesebb megjelenése, amely tömeges elterjedése esetén képes megbénítani az alkotmányos rendszerek működését.

A konszenzusos bűnözés a piaci törvényeknek engedelmessé válik, tényerése jelentősen függ a kereslet-kínálat alakulásától, a hiány és a bőség aszimmetrikus elosztásától, a gazdaság erejétől, szerkezetétől és annak szabályozottságától, a hitel- és vámpolitikától, valamint az adórendszerétől is. A szervezett kriminalitásnak ez a vállalkozói irányba adja ennek a bűnözésnek a racionális oldalát, és teremti meg a sebezhetetlenség mítoszát. Azt a benyomást kelti, mintha bűnös úton akár társadalmilag hasznos tevékenység is folyhat, amelynek a jogkövető társadalomban is vannak nyertesei. (Ezért keletkezhet olyan meggyőződés, hogy a jogkövető társadalom „konszenzust” köt a bűnözésnek ezzel a válfajával, mondván: a feketegazdaság nélkül a legális piac sem volna képes működni.)

Minthogy a feketegazdaság is ugyanazokra a piaci pozíciókra tekint, mint a legális, állandó törekvése a vele való kapcsolatteremtés. Ennek a sajátos anyagcserének két iránya lehetséges. Az egyik, amikor kilép az illegalitásból, és a törvénytisztelők világába kér bebocsátást, ez tipikusan a pénzmosás egyik értelme és célja. A vagyontok kifejlesztése különösen akkor kifizetődő, ha az adó-, a hitel- és a pénzügyi politika a legális vállalkozási formákat jelentősen vonzóbbá teszi a nagy nyereségekkel kecsegtető, de súlyos kockázatokkal járó illegális formáknál. Nem vitás, hogy a fejlett és jól szabályozott piacgazdaság a szervezett gazdasági bűnelkövetések megelőzésének leghatékonyabb eszköze. Ilyen körülmények között a feketegazdaság fokozatosan visszaszorul.

A másik út az, amikor a bűnöző csoport a törvényt képviselő partnert teszi cinkossá, így kihasználva annak lehetőségeit és kielégítve saját szükségleteit. Ezért járul a bűnöző vállalkozásokhoz szinte mindig korrupció. Ha a közjogi szabályozás nem képes letörni a vesztegetési manővereket, ha az állam nem bízta a gazdaságirányító szerepét a világos és átlátható jogrendre, ha nem működnek a civil társadalom és az állam ellenőrző rendszerei, akkor előfordulhat a politikai közélet „megfertőződése” is.

A konfliktusos és konszenzusos forma egyaránt feltételezi

- ✿ a hivatásszerű bűnözőt, szemben az alkalmi tolvajjal;
- ✿ az egzisztencia bűnös úton való megalapozását, szemben a létüket tengetőkkel;
- ✿ a folyamatos és vagyonosodáshoz vezető haszonszerzést, szemben a bizonytalan zsákmánnyal;
- ✿ a jelentős előny elsajátítását kis büntetési kockázattal, szemben a csekély haszon melletti gyakori lebukással;
- ✿ a legális struktúrák adta lehetőségek kihasználását, szemben az azokból történő kiszorulás bűngerjesztő hatásaival.¹¹³

Az államszocializmus klasszikus formáiban a szervezett bűnözésnek nincs terepe. Az állami tulajdon elsöprő nagysága a hatóság és a tulajdonos személyét egyesítette. A termelő egységek élén nem vállalkozók álltak, hanem hivatalnokok, akik utasításokat hajtottak végre, de cserében nem kellett kockázatokat viselni, szerény, de biztos jövedelmük nem függött a piac ítéletétől. A gazdaságpolitika megvalósításához nem volt szükség a büntetőjogra, mert ehhez elegendő államigazgatási hatósági eszköz állt rendelkezésre, a gazdasági előírások betartatását a hierarchián belüli felügyelet képes volt hatásosan teljesíteni. A hierarchián kívüli ellenőrzés csupán olyan súlytalan látványossággal rendelkezett, mint a népi ellenőrzés. A gazdasági büntetőjog csak ott lépett föl nagyobb intenzitással, ahol a gazdaság magánszereplőinek a magatartását kellett megregulálni (lásd: a vám- és deviza-bűncselekmények nagy száma).

Az állam mint tulajdonos jutott az újraelosztáshoz szükséges értékek legnagyobb részéhez, ezért az adóknak nem volt meghatározó szerepük. A bér és az ár hatósági döntések nyomán alakultak, és semmi közülük nem volt a piaci értékeléshez. Mivel ez a helyzet nem ösztönzött a termelékenység és a hatékonyság fokozására, biztosítható volt a teljes foglalkoztatottság, és a gazdálkodásban érvényesülhettek szociálpolitikai megfontolások is. Viszonylag kicsik voltak a jövedelemkülönbségek, és a szerény életszínvonal biztonsággal párosult. A korlátozott piac nem tette lehetővé a kiemelkedő jövedelmek ismételt befektetését, maradt a pazarló fogyasztás. Nem volt lehetőség a bűnös úton szerzett pénzek tisztára mosására sem, hiszen ahhoz liberális devizapolitika és korszerű bankrendszer kell. Hazánkban az új gazdasági mechanizmusnak 1968-ban történt bevezetéséig ez volt a helyzet.

Változott a kép a gazdasági reform idején, amikor növekedett a gazdálkodók önállósága. Nem is véletlenül helyettesítette a meggyengült államigazgatási irányítási kompetenciát a büntetőjog, különösen a nem állami tulajdonú vállalkozásokkal szemben. Ezt példázzák a tsz vezetők elleni koncepciós perek a hetvenes években, amelyek már a reform leállításának és a visszarendeződésnek voltak meglehetősen drasztikus megnyilvánulásai. (Ezeknek a pereknek a háttérében az állt, hogy a mezőgazdasági termelőszo-

¹¹³ TREMBLAY, P. – CUSSON, M.: *Marché criminels transnationaux et analyse stratégique. La criminalité organisée*. IHESI, La documentation française, Paris, 1996. 21.

vetkezetek tudtak a legrugalmasabban reagálni az új gazdasági mechanizmus nyújtotta lehetőségekre. A nagyüzemi gazdálkodás legkorszerűbb rendszereit vették át Nyugatról, alkalmazva a piacgazdaság törvényeit. Ezek a termelési rendszerek, mint a nádudvari vagy a bábolnai, a magyar mezőgazdaságot a világ élvonalába emelték. Minél sikeresebb volt a reform, annál drasztikusabb eszközökre volt szükség annak megfékezéséhez. A jól gazdálkodó téveszek vezetői egyszerre üzérkedéssel, vesztegetéssel és deviza-bűncselekmények elkövetésével vádolt gyanúsítottak lettek. Sokak közülük megjárták a börtönt is. A legismertebbek csak magas politikai rangjuknak köszönhették a büntetőjogi retorziók elkerülését, a politikai elszigetelés azonban őket is sújtotta. Ezek az eljárások hosszú időre visszavetettek minden reform gondolatot.) Az állami vállalat azonban továbbra sem volt alkalmas eszköz arra, hogy bűnös tevékenységet álcázzon, ezért a szervezett bűnözés első jelei nem is itt, hanem a hagyományos vagyoni elleni bűncselekmények terepén ütötték fel a fejüket. A nyolcvanas évek híressé vált lakásbetörés-sorozatairól van szó.¹¹⁴ Az első ránézésre profán bűnügyi jelenség okai között megtaláljuk az átalakuló gazdasági életnek a szocialista tervgazdálkodástól távolodó, addig nem tapasztalt vonásait.

Döntő fordulatot jelentett az egyéni vállalkozási formák megtűrése a nyolcvanas évek közepétől. Ezek a társasági formák már valóságos piaci viszonyokat feltételeztek, kiugró jövedelmeket eredményeztek, növelték a jövedelemkülönbségeket, sürgették az értékarányos árrendszer kialakulását, az újraelosztásban fő szerepet szántak az adónak. Ekkor újtára indult az adóreform is.

Mi volt az oka annak, hogy a magányos betörő tolvaj mellett megjelentek a lakásbetörésre specializálódott jól szervezett bűnbandák? A jövedelemkülönbségek növekedésével az újgazdagok otthonaiban addig nem tapasztalt értékek halmozódtak fel. Érdemes volt tehát gondosan megtervezett „tolvajszövetségbe” tömörülni. Egyes bűnöző csoportok ezt meg is tették. Megjelentek a célpontokat kiválasztó tippadók, a betörést végrehajtó „szakmunkások”, az orrgazdák, a megszerzett zsákmány befektetéséről gondoskodó „üzletemberek”, a bűnöző csoportok lebukott tagjainak segítséget nyújtó zugügyvédek stb. A bűncselekményekből származó tetemes vagyoni útja is követhető volt. A gazdasági munkaközösségek alkalmas formát kínáltak a vállalkozói bűnözés számára. Különösen a vendéglátóiparban terjedő magánvállalkozási formák tették lehetővé ezeknek a bűnös pénzeknek a legális gazdaságba való visszaforgatását, melyre a korábbi szigorú tervgazdálkodási rendszerben aligha nyílt volna alkalom.

A magyar rendőrség kiváló teljesítménye volt, hogy ezeket a jelenségeket a professzionális felderítés módszereivel időben felismerték, és több bűnöző csoportot sikeresen az igazságszolgáltatás kezére adtak.¹¹⁵

A gazdasági folyamatok alakulását a rendszerváltást közvetlenül megelőző időkben azért tartottuk fontosnak részletezni, mert ebből levezethető a magántulajdonon alapuló piacgazdaságra történt áttérés néhány hazai sajátossága, amely már közvetlen kapcsolatba hozható a szervezett bűnözés egyik „rendszerváltó” formájával, az ásványolaj-for-

¹¹⁴ KATONA Géza: *Szervezett bűnözés Magyarországon*. BM Könyvkiadó, Budapest, 2000.

¹¹⁵ BOLCSIK Zoltán – GAZDAG Tibor: *A Nemzeti Nyomozó Iroda*. Belügyi Szemle, 2005/12. 113–115.

galmazásban elkövetett gazdasági bűncselekményekkel, az úgynevezett olajbűnözéssel. A gazdasági élet állampárti viszonyok között megkezdett átalakítása megmagyarázza, hogy miért lehetett olyan gyors és sikeres a privatizáció. Ennek nincs párja a poszt-kommunista országokban, de Magyarországon ehhez az előzmények is adottak voltak. A külkereskedelmi monopólium felszámolása nélkül nem lehetett volna remélni a külföldi tőke beáramlását, így azonban ezen a téren is az első helyre kerültünk. A vállalkozások ösztönzéséhez elengedhetetlen volt a halasztott vámfizetés intézménye, amely nem csupán az ásványolaj-importot támogatta, és számos területen érzékelhető gazdasági haszonnal járt.

Volt azonban egy örökségünk. Az értékarányos árrendszer a háztartási fűtőolaj felhasználásban elviselhetetlen szociális feszültségeket okozott volna, ezért itt a gazdasági szemléletet megtörve kettős ár alkalmazására került sor. Minden együtt volt ahhoz, hogy a kőolajszármazékok piaca a gazdasági bűnözés kítüntetett terepévé váljon. A kriminalitásra szánt tőke oda hatol be, ahol a legális és az illegális formák szinte kideríthetetlen módon keverednek össze. A privatizáció és az ásványolaj-forgalmazás monopóliumának a megszüntetése ezt kínálta. Kapóra jött, hogy ezen a piacon az ügyes vállalkozók legális módon is hatalmas jövedelemre tudtak szert tenni, tehát a bűnös gazdagodás nem vált feltűnővé. A gazdasági bűnözés sajátja, hogy csak a gyors megtérüléssel kecsegtető, nagy jövedelemmel járó és biztos piacot jelentő területekre szeretnek behatolni. Az ásványolaj forgalmazása ezeket az előnyöket egyszerre jelentette.

Mindez olyan időben történt, amikor a gazdasági büntetőjog kodifikációs munkálatai még a kezdeteknél tartottak. A politika és a bűnüldözés egyaránt úgy gondolta, hogy a méltó válasz csak új törvényi tényállások megalkotásával adható. Olyan heves jogalkotás indult, amelynek következményeként a korábbi Btk. gazdasági bűncselekményekről szóló XVII. fejezetében „háromszor annyi bűncselekmény van, mint a rendszerváltáskor”.¹¹⁶ Tipikus példája ez annak a szemléletnek, amely úgy gondolja, hogy a bűnözés minden változására jogalkotással kell reagálni, a bizonyítás nehézségeinek elhárítását pedig a lazábban fogalmazott törvényhelyektől reméli. A második probléma az volt, hogy a gazdasági bűncselekmények meghatározásai tipikusan keret tényállások, amelyeknek a tartalmát sokszor rendeleti szintű igazgatási szabályokból ismerhetjük meg. Ez még a jogkérdésekben is szükségessé teheti a szakértő igénybevetését, elbizonytalanítja a jogalkalmazót, és végtelenül lelassítja az eljárásokat. Az új feladatokkal gyürköző bíróságok ítéleteikkel nem voltak képesek iránymutatást adni a bizonyítás számára. Ezt a bűnüldözés vezetői kifogásolták is.¹¹⁷

A szervezett bűnözés hamar felismerte ennek a piacnak a lehetőségeit. A kettős árrendszerből adódó ellentmondások feloldására a hatóságok sajátos színezési eljárást alakítottak ki, amelynek a kijátszásához illegális laboratóriumokra és tároló kapacitásra volt szükség. Ez már valóban a munkamegosztásra alapuló, bűnös jövedelemszerző vál-

¹¹⁶ TÓTH Mihály: *A piacgazdaság büntetőjogi védelme*. Belügyi Szemle, 2000/9. 50–56.

¹¹⁷ PINTÉR Sándor: *Bevezető gondolatok, Bűncselekmények az ásványolaj-forgalmazásban*. Főiskolai Figyelő, Különszám, 1996.

lalkozások terepe volt. Az ilyen cselekmények felderítéséhez nélkülözhetetlen a titkos információszerzés. A rendszerváltás időszakában azonban a titkosszolgálati eszközök hitelvesztése megbénította a felderítést. A gazdasági rendőrség felszámolásával elvesztett az a szakértelem is, amely az ilyen típusú bűnszervezetek leleplezéséhez szükséges. A politikai élet szereplőiben sem volt meg az elszánás, melyet az olajügylek parlamenti vizsgálatának teljes kudarca is jelzett. Ha egy problémát nem tudsz megoldani, akkor bonyolítsd a végtelenségig, majd hivatkozzál arra, hogy az ilyen nagyon nehéz ügyek jogállami módszerekkel nem is oldhatók meg. Ebben a helyzetben a kriminalisztika sietett a kriminológia segítségére.

A kriminalisztikai elemzés példája Katona Géza monográfiája. A könyv konkrét jogeseteket vizsgál, feltárja a bizonyítási folyamat jellemzőit, tanulmányozza a bizonyítékok keletkezésének mechanizmusait, és ajánlásokat fogalmaz meg azok felkutatására és a büntető-eljárásban történő felhasználására. Katona módszere alkalmas a leginkább arra, hogy a szervezett bűnözés mítoszából valóságot teremtsen, és bebizonyítsa azt is, hogy nem különleges felhatalmazásokra és jogalkotási trükkökre, hanem bűnüldözési szakértelemre van szükség az ilyen típusú magatartások leleplezéséhez. Azt javasolja a nyomozás számára, hogy a bonyolult jelenséget redukálja a lehető legegyszerűbb rész problémára, amelynek a megoldására már van esély. Az első eredmény adja a következő lépés lehetőségét és végül feltárható a kriminális esemény teljes szövevénye. Ilyen módon volt sikeres a nyolcvanas évek betörés-sorozatainak a nyomozása, a gépjárműlopásra szakosodott bandák felgöngyöltése, ez vezethetett volna az „olajbűnügylek” megoldásához is.¹¹⁸

6.3.1 Bűnözői csoportok felszámolása

A szervezett bűnözői csoportok felszámolására alkalmazott magyar megközelítés alapja a bűnözői szervezeteknek a szervezett bűnözés elleni küzdelemlről szóló, 2008/841/JHA számú tanácsi kerethatározatban foglalt koncepciója.¹¹⁹ A határozat szerint a bűnszervezet olyan strukturált szövetség, amelyet hosszabb időre hoztak létre, több mint két személy áll, akik összehangoltan követnek el szabadságvesztéssel vagy legalább négy évig terjedő fogva tartással, illetve ennél súlyosabb büntetéssel büntetendő cselekményeket, függetlenül attól, hogy ezek a cselekmények önmagukban valók, vagy anyagi haszonszerzésre, vagy a hatóságok munkájának nem megfelelő módon történő befolyásolására irányuló eszközcselekmények.

Magyarországon a szervezett bűnözői csoportok két típusát különböztetik meg. A „hagyományos” bűnbandák változatos bűncselekményeket követnek el az illegális kábítószer-kereskedelemtől kezdve a pénzhamisításon át az emberkereskedelemig. Ezek a bűnözői csoportok meglehetősen stabil anyagi háttérrel rendelkeznek, és a bűnözők

¹¹⁸ Katona G.: *Szervezett bűnözés Magyarországon*, i. m.

¹¹⁹ A 2008/841/IB számú tanácsi kerethatározat a szervezett bűnözés elleni küzdelemlről

jelentős része legális vállalkozást működtet a bűncselekmények leplezésére. A vezetők filantróp tulajdonságuk miatt gyakran a helyi közösség köztiszteletben álló tagjai. Mivel ők maguk közvetlenül nem vesznek részt a bűncselekmények elkövetésében, nagyon nehéz elkapni őket. Ebből következik, hogy a rendészeti szervek számára multidiszciplináris vagy holisztikus módszer alkalmazása ajánlott ezeknek a csoportoknak az eléréséhez.

A bűnözői csoportok második fajtája gyakran egy meghatározott típusú bűncselekmény elkövetésére jön létre, amely bizonyos, külön készségeket és képességeket igénylő súlyos bűncselekményhez kapcsolódik. Az áfa-csalás és az illegális bevándorlás tökéletes példák erre. Ezek a bűnözői csoportok gyakran meglehetősen hatékonyak és tartósan bizonyulnak. A rendészeti szervektől is különleges képességeket és szakértelmet igényel az e csoportok elleni fellépés.

A szervezett bűnözés általi fenyegetettséget a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ által készített országos elemzés alapján állapítják meg. A központot 2000-ben alapították a szervezett bűnözés helyzetének értékelése és a szervezett bűnözés elleni eszközök fejlesztésének elősegítése céljából.¹²⁰

6.3.2 A jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben

A terrorcselekményt nem soroljuk a politikai deliktumok közé. Nemzetközi méretű üldözése éppen azért válik lehetségessé, hogy olyan közönséges bűncselekménynek tekintjük, amelyet minden időben és minden állam – politikai berendezkedésétől és ideológiájától függetlenül – üldözni jogosult és köteles. Ez a felfogás azonban nem hunyhat szemet a tény felett, miszerint a terror forrásai között döntően politikai-ideológiai okokat ismertünk meg, és ennek megfelelően a bekövetkezett terrorcselekmények a közbiztonságon túl az állam- és a nemzetbiztonság alapjait is veszélyeztetik.

Anélkül, hogy a terror történetének krónikáját felelevenítenénk, csupán arra szorítkozunk, hogy számba vegyük főbb típusait. Létezik egy meglehetősen parttalan fogalom, amely arról beszél, hogy a politikai élet, a gazdaság és a kultúra egyaránt működhet a fizikai vagy a szellemi terror eszközeivel. A politikai terror megjelenése a korlátozás nélküli diktatórikus hatalom-gyakorlás, amelyben az államgépezet maga a terror eszköze, célja pedig az alattvalók teljes elnyomása. A gazdasági terror lehetséges formája a gazdagok és a szegények közötti szakadék elmélyítése, a szegények kiszolgáltatottságára építő profitszerzés, a fogyasztás terrorizálása a mindent elárasztó reklámmal, a globális kényszer a lokális érdekek felett. A kulturális terrort az ízlés, az életmód, a szabadidős szokások uniformizálásával szokták azonosítani. A most bemutatott tipológia a hibás csoportképzés jellemző példája. Minőségileg különböző dolgokat hoz közös nevezőre, a diktátorokkal azonos elbírálásra szánja a közgazdászokat, természettudósokat, általuk mindazokat a tudományokat is a vádlottak padjára ülteti, amelyeknek köszönhetően

¹²⁰ 1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépésről

átalakult a világ. Eközben pedig felmentést ad, de legalább is érveket kínál a véres erőszak minden valóban brutális és értékeket romboló megjelenési formájának. (Így azután nem csoda, ha például az antiglobalizációs mozgalmak és némely természetvédők egyre bátrabban nyúlnak a rombolás, az erőszak eszközeihez.)

Létezik egy jóval realisabb osztályozás is, amely a terrort a szándékosan és célzottan előidézett katasztrófával azonosítja, amelynek minden és mindenki áldozatául eshet, aki „rossz időben rossz helyen tartózkodott”. Itt az egyes megjelenési formák közötti elválasztó ismérv a motívumokban és a célokban jelölhető meg.¹²¹

Az úgynevezett **forradalmi** vagy „**ellenálló**” **terror** azoknak az erőeknek a harci technikája, akik gyökértelenül élnek egy adott társadalomban (gyakran valóban szenvedői a társadalmi igazságtalanságoknak, s ennyiben motívumaik valóságosak), átfogó és koherens ideológiával alapozzák meg küzdelmüket, bizonyosak abban, hogy a jövőt egy abszolút igazság birtokában mindenki boldogulására képesek megtervezni és megvalósítani. Céljaik olyannyira vonzóak, hogy minden áldozatot megérdemelnek. Láthatóan ide sorolhatóak a vallási fundamentalizmus, a nemzeti sovinizmus, továbbá a faji felsőbbség és a társadalom osztályokra tagozódásából kiinduló mindenfajta jobb- és baloldali extrémizmus.

A **követelő terrorizmus** ugyancsak táplálkozhat az előbbieken említett ideológiai alapokból, de az erőszak alkalmazói sok szálon kötődnek ahhoz a társadalmi közegehez, amelyben követeléseiket erőszakkal kívánják érvényesíteni. Nem a világot kívánják felforgatni, nem új társadalmi rendről álmodnak, hanem csupán a maguk lokális céljait szeretnék megvalósítani. A nemzeti önállóság, az autonómia, a többségi nemzetből való kiválás, a vallási befolyás érvényesítése a lehetséges vezérlő eszmék. A baszk, az északír és a palesztin mozgalmakat szokták ide sorolni, de példának okáért a szerb, az albán vagy a horvát nacionalizmus harcos megjelenései is ezt a kategóriát bővítik.

A **manipulatív terrorizmus** diktatúrák eszköze a nemzetközi szinten, amikor befolyásukat és politikai törekvéseiket ilyen módon kívánják érvényesíteni. A most bemutatott típus a hadtudomány híres művelőjének, **Clausewitznek** a kicsit módosított meghatározását idézi, miszerint a terrorizmus a politika folytatása más eszközökkel. Gyaníthatóan ezen az úton jár a Közel-Kelet több országa is.¹²²

A terrorizmus előzőekben bemutatott mindhárom formájában az a közös, hogy nem egyszerűsíthető egyesek vagy csoportok individuális cselekményeire, nem partikuláris magatartás, nem személyes szükségletek kielégítésére irányul, hanem politikai célokat követő önfeláldozó tett, amely a maga ideológiájában erkölcsi igazolást kap, és a követőkben támogatásra talál. Leginkább a politikai deliktum ismérveivel vethető össze.

A polgári világ centrum országainak 19. században elindult fejlődése, a jogállam megteremtése azt a víziót rajzolta fel, amely szerint a politikai terror elvesztette minden racionális indokát. Kialakultak az érdekérvényesítés alkotmányos útjai, valamint a tár-

¹²¹ SERVIER, Jean: *Le Terrorisme*. Presses Universitaires de France, Paris, 1992. 4.

¹²² MONET, Jean Claude: *Polices et sociétés en Europe*. La documentation française, Paris, 1993. 233–235.

sadalmi konfliktusok kezelésének a szolidaritáson és a tolerancián alapuló technikái. Várt kedvező fordulat azonban nem következett be, ellenkezőleg, a második világháború után olyan folyamatok kezdődtek, amelyek felerősítették a terrorizmus mindhárom, előzőekben ismertetett válfaját. Nézzük ennek a jelenségnek az okait:

- ✿ A demokráciák nem képesek megoldani a társadalmi igazságtalanságokat, sőt a globalizációval ezek világméretben újra termelődnek. A forradalmi terrorizmus utópiái tovább élnek, a követelő terrorizmus elutasítja az érdekérvényesítés demokratikus útjait. Az alkotmányos berendezkedés nem lett a szuverén hatalomgyakorlás egyetlen formája. Megmaradtak és újratermelődtek a diktatórikus hatalmi struktúrák, amelyek a manipulatív terrorizmus kibocsátó országaivá váltak.
- ✿ Az alkotmányos büntetőjogi felfogás kísérletet tett a terrorcselekmény törvényi tényállásba foglalására és depolitizálására. A terror azonban változatlanul megmaradt politikai magatartásnak, amellyel szemben a büntetőjogi fenyegetés hatástalannak bizonyul, ráadásul az eljárási garanciák a legszélsőségesebb erőszak elkövetőinek is védelmet kínálnak. (Az alkotmányos értékek következetes védelmét láthatjuk az Európai Emberi Jogi Bíróság azon ítéleteiben, amelyekben elmarasztaltak parlamentáris demokráciákat azért, mert az emberi jogok európai deklarációjának elveit megsértve oltották ki terroristagyanús személyek életét, illetve megengedhetetlenül kegyetlen módszereket alkalmaztak terrorizmussal vádolt személyek kihallgatásánál. McCann és tsai kontra Egyesült Királyság ügy, továbbá az Írország kontra Egyesült Királyság ügy.¹²³) Különös módon a demokratikus berendezkedések sikerei az emberi jogok kiterjesztésében, az emberi élet felértékelődésében és a gazdaság értéktermelő képességeinek fokozásában szinte védtelen célpontokká változtatta ezeket a szabad társadalmakat.
- ✿ A hatékonyabb büntetőjogi védelem érdekében az Európai Tanács országai nemzetközi összefogással kívánták eredményesebbé tenni a terrorizmus elleni küzdelmet. A terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban 1977. január 27-én kelt egyezmény kihirdetéséről kiadott 1997. évi XCIII. törvény hazánkban is a belső jog részévé tette ezen ezen rendelkezéseket.
- ✿ Ugyancsak nemzetközi összefogás szükséges ahhoz, hogy a demokratikus államok közössége megfelelő módon legyen képes elszigetelni azokat a diktatúrákat, amelyek a politikai célok elérésének eszközeként alkalmazzák és támogatják az erőszakot. A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy egyes államokkal, azok természetes és jogi személyeivel, valamint egyéb szervezeteivel szemben rendeltet gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi vagy egyéb tilalmat, vagy korlátozást (a továbbiakban: korlátozó intézkedések) hirdessen ki. A korlátozó intézkedések bevezetésére a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalása alapján ke-

¹²³ BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1999. 7–17.

rülhet sor. Minden esetben ilyennek minősülnek azok a korlátozó intézkedések, amelyeket az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa határozatával fogadott el.

Az alkotmányos büntetőjogi megoldások és a nemzetközi összefogás azonban csak akkor számíthat sikerre, ha a demokratikus államok közössége által egyeztetett kriminálpolitikai elvekben is képes megállapodni.

Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1426. (1999.) számú ajánlása, amely *Az európai demokráciák a terrorizmus ellen* címet viseli, annak a felfogásnak a dokumentuma, hogy a jogállam nem kiszolgáltatott a bűnözés eme legveszedelmesebb formájának sem, hiszen a nemzetközi rendészeti együttműködés, az információcsere, az elkövetők kiadatásának gyakorlata alkalmas eszközei az eredményes küzdelemnek. Ez a határozat ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy az erőszakot száműzni kell a politikai, gazdasági és társadalmi konfliktusok megoldásából, az ilyen cselekményekre semmiféle erkölcsi magyarázat nem elfogadható. (Annál inkább nem, mert a terrorizmus számára az állami önkény „környezetbarát” viszonyokat teremt.) Az ajánlás nem adja fel a megelőzés lehetőségét, amikor arra biztat, hogy az oktatásban és a médiumokban előnyt szükséges biztosítani a szolidaritás és a tolerancia mintái elsajátításának, az emberségnek, a szabadság és a politikai pluralizmus eszméinek (Ajánlás 9. és 10. pontjai). Fontos felhívást tartalmaz az idézett dokumentum 11. pontja, amely arra figyelmeztet, hogy a jogállami értékek a terroristák elleni harcban sem adhatók fel.

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája [1035/2012. (II. 21.) kormányhatározat] tartalmazza azokat az alapelveket, amelyek szerint hazánk részt vállal a terrorizmus elleni nemzetközi összefogásban.¹²⁴

A nemzetközi terrorizmus semmivel nem okozhatna nagyobb károkat, mint azzal, ha az alkotmányos jogállamok a védettség és sérthetetlenség hamis illúziójának engedve megsemmisítenék magát a szabadságot. Egy ilyen társadalomnak már valóban nem kellene tartania a terrorizmustól, mert abban önellátóvá válna. Az olyan büntetőjog, amely a középkor eszközeihez tér vissza, az egész társadalmat visszazüleszti egy korszakba, amelyet a reneszánsz és a felvilágosodás eszméivel egyszer már sikerült meghaladni.

Összefoglalás a 6. fejezethez

A kriminológia először a bűnös tett társadalmi összefüggéseit kutatta, képviselői az új bűnügyi tanítást oksági kriminológiaként művelték.

A kontroll kriminológiája nem csupán a bűnözést, hanem a bűnözés elleni küzdelem intézményeinek működését is tanulmányozza. A kriminológiának módja van arra, hogy kiterjessze hatáskörét a bűnözést kontrolláló szervezetekre, a bűnüldözésre és az igazságszolgáltatásra.

¹²⁴ SÁRKÁNY István: *A terrorizmus és az iszlám*. Belügyi Szemle, 2012/7-8. 152.

Az oksági és a kontrollkriminológia jellemzőit:

- ✱ A **kutatás tárgya** az oksági megközelítésben a bűncselekmény mint egyedi és a bűnözés mint társadalmi tömegjelenség, a kontrollkutatások tárgya pedig a büntető jogalkotás és jogalkalmazás működési mechanizmusa.
- ✱ A **kutatás célja** az oksági szempontoknak megfelelően a társadalmi bűnmegelőzés elméleti megalapozása, viszont a kontrollmechanizmusok kutatásának célja a közbiztonsági stratégia megalkotása, a büntető jogalkalmazás működésének elméleti megalapozása.
- ✱ A **kutatás módszere** az első esetben az oksági mezők statisztikai és szociológiai módszerekkel történő feltárása, a második esetben a közigazgatástan és a szervezéstudomány módszereinek adaptálása a jogalkotás és a jogalkalmazás intézményeinek tanulmányozásához.

Az új társadalomvédelmi társaság megalapítói arra a következtetésre jutottak, hogy ha az emberi jogok nem kapnak feltétlen védelmet a büntető jogalkalmazásban, és nem születik meg egy humanista büntetőpolitika egyetlen lehetséges válaszként a bűnözés kihívására, akkor a büntető hatalom torzulásának veszélyei nem háríthatók el, a politika kriminalizálása és a büntetőjog átpolitizálása állandó veszély marad.

A szervezett bűnözésnek léteznek olyan megjelenési formái, mint például a kábítószer-kereskedelem, a nemzetközi kiterjedésű műkinccs-lopások, az embercsempészet stb., amelyek felderített eseteit mégis lehetséges elemezni. A kriminológia analitikus módszereivel igazolható, hogy ezek a szervezett elkövetések is individuális magatartások sorozatai, amelyek a büntetőjog normáival tilalmazhatók, felderíthetők, és velük szemben az állam büntetőjogi igénye az igazságszolgáltatásra bízható.

A racionális szükségletkielégítő közönséges bűncselekmények bünszervezetben történő megvalósítása adja a szervezett bűnözés egyik nagy kategóriáját, amelyet hívhatunk **konfliktusos szervezett bűnözésnek**. Olyan bünszövetségek ezek, amelyek konspirált erőcsoportosulásként működnek.

A racionális szükségletkielégítő, legális vállalkozások bűnös célokra való felhasználását nevezhetjük **konszenzusos szervezett bűnözésnek** is. (Olyan eredendően legális vállalkozások, amelyeket a szervezett bűnözés a maga céljaira felhasznál.)

Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1426. (1999.) számú ajánlása, amely Az európai demokráciák a terrorizmus ellen címet viseli, annak a felfogásnak a dokumentuma, hogy a jogállam nem kiszolgáltatott a bűnözés eme legveszedelmesebb formájának sem, hiszen a nemzetközi rendészeti együttműködés, az információcsere, az elkövetők kiadatásának gyakorlata alkalmas eszközei az eredményes küzdelemnek. Ez a határozat ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy az erőszakot száműzni kell a politikai, gazdasági és társadalmi konfliktusok megoldásából, az ilyen cselekményekre semmiféle erkölcsi magyarázat nem elfogadható. (Annál inkább nem, mert a terrorizmus számára az állami önkény „környezetbarát” viszonyokat teremt.) Az ajánlás nem adja fel a megelőzés lehetőségét, amikor arra biztat, hogy az oktatásban és a médiumokban előnyt szükséges biztosítani a szolidaritás és a tolerancia mintái elsajátításának, az emberség-

nek, a szabadság és a politikai pluralizmus eszméinek (Ajánlás 9. és 10. pontja). Fontos felhívást tartalmaz az idézett dokumentum 11. pontja, amely arra figyelmeztet, hogy a jogállami értékek a terroristák elleni harcban sem adhatók fel.

Kérdések a 6. fejezethez

1. Mi a különbség az oksági és a kontrollkriminológia között?
2. Hogyan vélekedett az új társadalomvédelmi irányzat a bűnözés elleni küzdelemről?
3. Milyen típusait ismeri a szervezett bűnözésnek?
4. Milyen formái ismerhetők fel a terrorizmusnak?
5. Milyen ajánlásokat fogalmazott meg az Európa Tanács a terrorizmus elleni küzdelemhez?

III. RÉSZ
A RENDÉSZETI
RENDSZER

7. FEJEZET

A rendészeti funkciók

A **rendészeti funkció** rendészeti hatósági feladat végrehajtása rendészeti jogkörben

- * jelenléttel,
- * legitim fizikai erőszakkal,
- * információszerzéssel és
- * hatósági jogalkalmazással.

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

A **rendészeti feladat** az előbbihez képest a végrehajtó rendelkező tevékenység célja, amely 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.”¹²⁵

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 önálló szolgálati ágba rendeződtek, amelynek a személyi állománya a végrehajtáshoz nélkülözhetetlen funkciók ellátásának specialistája lett.

Míg a közbiztonsági rendőrség a **jelenléttben**, addig a bűnügyi rendőrség az **információ-szerzésben** teljesíthette ki a maga szakmai arculatát. Ehhez hasonlóan a **legitim fizikai erőszak** is differenciálódott, nevezetesen a rendészeti és a büntetőeljárás kényeszerintézkedések alakjában.

¹²⁵ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997. 23.

7.1 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.

Ha a jelenlét a legáltalánosabb és leggyakoribb rendészeti funkció, amely csak nagyon áttételes és elvont normatív szabályozást visel el, akkor ebben erre tekintettel miként érvényesíthető a jog uralma? Ezen a ponton sajátos összefüggésre érdemes felfigyelni. 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, amely viszont mindenkitől elvárható. Ezért lehetséges és kívánatos példának okáért az, hogy a rendőrség közterületi szolgálatát az önkéntes segítőkkel, a polgárőrség tagjaival vagy esetleg a közterület-felügyelet munkatársaival közösen lássa el.

Az őrködés felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás azonosítható a közbiztonsági szolgálatok munkájával. Az őrködő jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelembe. Az őrködés 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 őrködés 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 jelenlétnek, amely új szempontokat vezet be. A hatósági őrködés ezek szerint igazi szakmai tudást feltételez, mely 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 lakossági 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 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 erőszak-monopóliumra támaszkodó rendészeti funkciók teljesítésére nem képes, ezért a társadalom védelme a rendészet más szakmai szolgálatainak a kiépítését is megköveteli, azokat, amelyeknek első számú eszköze a legitim fizikai erő. Azt is mondhatjuk, hogy a közösségi rendőrség teremtette meg azt a munkamegosztást, amelyben elkülönülnek az őrködő és a beavatkozó rendőrség szakmai kultúrája.

A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözete. A veszélyelhárítás első mozzanata a jelenlét (őrködés), amely 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.

7.1.1 A közbiztonsági rendészet és a legitim fizikai erőszak monopóliuma

A rendészeti jogviszonyban keletkezett jogok és kötelezettségek gyakorlása, illetve kényszerítése 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 teljesíthetők, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan vagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe. (Megjegyezzük, hogy az ilyen rendészeti intézkedések foglatatát 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 korlátait a jog határozza meg, de a részletes eljárási szabályok nem jogi normák, hanem szakmai követelmények. Ennek megfelelően a rendészeti szerv és annak utasítás adására, illetve végrehajtásra hatáskörrel rendelkező tagja e kompetencia keretei között a végrehajtásért jogi és szakmai felelősséggel egyaránt tartozik.

A jogállami rendészet kialakította azokat a kritériumokat, amelyek alapján az alkalmazott erőszak jogszerűsége és szakszerűsége értékelhető. Ennek megfelelően a legitim fizikai erőszak:

- ✿ **eszközjellegű**, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetésére, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás biztosítása;
- ✿ **szükséges** erőszak, mert csak akkor vehető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg;

- ✿ **minimális** erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vétkes személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg;
- ✿ **arányos** erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja;
- ✿ **reaktív** erőszak, ha jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, mivel 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 kínálkoznak:

- ✿ 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) bekezdés]

A hatékony rendvédelem kívánalma az előbbiekkal kapcsolatban aggályokat is szülhet. Vajon a jog nem telepszik-e túlságosan a rendészeti fellépésre, ezáltal elbizonytalanítva a törvényes erő alkalmazóit és lerontva a védelmet szolgáló legitim erőszak hatásfokát?

A megoldást keresve a 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 felettrebb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Az előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.

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, melyek már nem a rendészeti közigazgatás eljárási jogában, hanem a büntető processzus kódexében keresendőek.

7.1.2 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 rendészeti 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 és az annak során igénybe vehető eljárási kényszerintézkedésekkel. 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 vétlen 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 eskalációjával jár;
- * a rendvédelmi jelenlét és az erő alkalmazása a **parancs** hatálya alatt áll; a szolgálatteljesítés lehet normatív, amikor a rendőr egyedül cselekszik, és lehet egyedi szolgálatteljesítés, amikor a rendőr kötelességben 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;
- ✿ a legitim erőszak a **büntetőeljárási kényszerintézkedésekre** korlátozódik, a kényszerítő eszközök az eljárás kontrollja alatt és felügyelet mellett alkalmazhatók, sokszor nem is saját elhatározásból, hanem más büntetőeljárási hatóság vagy a bíróság döntése alapján kerülhet sor a bevezetésükre, az erőszak az eljárásban nem eskalálódhat, 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 nincsenek rendészeti feladatai. 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 Terrorrelhárítási Központ).

A bűnüldözés alapfunkcióját az információszerzésben határoztuk meg. Tettük ezt azért, mert a múlt tényeit csak reájuk vonatkozó ismeretek (adatok) által tárhatjuk fel, ezek az adatok pedig kizárólag információs úton juthatnak el a vevőhöz, ez esetben

a bűnüldöző hatóságokhoz. Az információszerzés ezen területi szigorú közjogi szabályok szerint történhet, melyet a felderítés és a nyomozás normatív rendje testesít meg.

7.1.3 A felderítés és a nyomozás

A büntetőeljáráson kívüli bűnüldözés, a **felderítés** során az egyedüli megismerési forrás a hatóság saját észlelése. (Ebben a szakaszban ugyanis a feljelentésnek és a bejelentésnek nincs joghatása, ha pedig mégis fűződnek hozzájuk ilyen következmények, akkor már nem felderítésről, hanem nyomozásról van szó.) Ami a hatóság észlelését illeti, ebben az esetben elképzelhető totális kontroll, mely szerint addig szükséges növelni a felderítő hatóságok kapacitását és felhatalmazását, ameddig ez a kívánatos állapot be nem következik. Noha volt rá kísérlet, ez a törekvés képtelenség, hiszen ezen az úton eljuthatnánk oda, hogy egy társadalom csupán a negatív kontrollokat gyarapítaná, és felszámolná a szabadság minden formáját. (Egynémely diktatúrák ezt meg is kísérelték.) Mire azonban az értékek abszolút oltalmának „idilli” állapotához eljutnánk, már nem is maradna semmi, amit érdemes lenne megvédelmezni.

A felderítés során megszerzett ismeretek a nem tudástól a teljes bizonyosságig terjedhetnek, anélkül, hogy ezek a szintek jogi értékelést kapnának. Lehetséges tehát adatgyűjtésbe kezdeni mindenféle gyanúok nélkül, de mód van attól eltekinteni még alapos gyanú meglétében is, végül pedig a felderítés abban az esetben is megszüntethető, amikor az teljes bizonyossággal igazolta a bűncselekmény elkövetését. A büntetőeljáráson kívüli hatósági észlelés a legalitás elvének egyik leghatékonyabb eszköze, mert akár totális rendőri aktivitást is képes biztosítani, ugyanakkor a legsúlyosabb gátat is jelentheti, mert a feltárt bűncselekményt elzárhatja az igazságszolgáltatás elől, ezáltal pedig a korlátlan és ellenőrizhetetlen opportunitásnak ad teret.

Ez utóbbi veszélyt csak fokozza, hogy kevés kivételtől eltekintve (ide sorolhatók a titkos információgyűjtés külső engedélyezésének esetei), a feltárt dokumentumok valóságértéke mérlegelésének és azok jogi minősítésének a hatásköre kizárólag a felderítő szolgálatokat illeti meg. Ráadásul ezt a hatáskört semmiféle jogorvoslati lehetőség vagy más külső kontroll nem korlátozza. A felderítő szolgálatok a leginkább centralizált államigazgatási apparátus azon ágazatai, amelyeket a végrehajtó hatalom közvetlenül és kizárólagos hatáskörrel irányít, vezet és felügyel. Ebből pedig az a helyzet adódik, hogy **minél súlyosabb és minél konspiráltabb bűncselekményeket kell felderítési (bűnügyi hírszerzési) módszerekkel leleplezni, annál feltétlenebb az ezek feletti kormányzati rendelkezési jog.** Ez a helyzet az alkotmányos jogállami értékek sérelme nélkül nem tartható fenn. Főleg pedig a hatalmi ágak megosztásának elve kerülhet zárójelbe, mert az ismertetett rendszer alkalmas arra is, hogy a végrehajtó hatalom elvonjon ügyeket az igazságszolgáltatás elől, de arra is, hogy éppen az igazságszolgáltatást használja eszközként hatalmi céljaira.

A büntetőeljárás előkészítő szakaszában, a **nyomozásban** a megismerésnek már három forrása lehetséges. A hatósági észlelés mellett a feljelentésnek és a bejelentésnek is kötelező jogkövetkezményei vannak. Az utóbbiak esetében a legalitás elve csak nagyon

korlátozott eszközökkel élhet, nevezetesen esetenként a feljelentési kötelezettség elmulasztását büntetéssel fenyegetheti. (Lehetséges a feljelentési kötelezettség kiszélesítése vagy akár annak teljessé tétele, amint azt a spanyol büntető törvény 19. századi megalkotásakor tette. Más oldalról viszont a magánindítványra üldözhető cselekmények körének a szélesítése korlátot állít az elv érvényesítése elé.) Ugyanakkor az eljárás megindításához legalább a gyanú valamilyen szintje szükséges, amely a hatósági fellépés mérhető határa. Viszont a megszerzett ismeret kötelezően jogi értékelést kap, és annak helyességét számos külső kontroll ellenőrizheti. A nyomozás megtagadása ellen panasznak van helye, az ügyész rendelkezési joga kiterjed arra is, hogy vizsgálja a nyomozás elrendelésének feltételeit, de arra is, hogy a büntetőeljárás megindítására utasítást adjon.

A nyomozásban a legalitás érvényesítésének legerőteljesebb eszközei az ügyész kezében vannak. Azt is mondhatjuk, hogy a tények eljárási értékelésének hatásköre megoszlik a nyomozó hatóság és az ügyész között, de az utóbbi rendelkezési joga a meghatározó. A nyomozó hatóság oldalán a legalitást rontó tényezők lehetnek a bűnüldözés gyenge anyagi és szellemi kapacitása, a szervezeti ellenérdekeltség és a hibás teljesítményértékelés. A legalitást erősíti viszont a hatósági jelenlét, az első beavatkozásból adódó kriminalisztikai előnyök, továbbá az erős bűnüldözési kapacitás, a szervezeti érdekeltség és a helyesen alkalmazott teljesítményértékelés. Az ügyésznek a nyomozás feletti uralma növeli a legalitás esélyeit, de minél később kerülhet kompetenciájába a bűnügy, annál kisebb hatáskörrel élhet rendelkezési jogával. Csökken a legalitásra vonatkozó parancs érvényesülése akkor is, ha a jogi eszközök mellett nem állnak az ügyész rendelkezésére szervezati irányítási jogosítványok, ha nem rendelkezik a bűnüldözés anyagi és szellemi kapacitása felett, hiányosak a kriminalisztikai ismeretei és tapasztalatai, végül, ha a teljesítmény mérése az ügyési értékeléstől független.

A **vádemelés** szakaszában a büntetőjogi megismerés forrása maga a nyomozás, amely lehetővé teszi a bizonyítékok széles körének összefüggő, a védelem kontrollját is kiálló, belső meggyőződésre alapuló ténybeli és jogi értékelését. A legalitás elve akkor érvényesül, ha az ügyész a vád megalapozottsága esetén kötelezett a vádemelésre, továbbá számára nem adható olyan utasítás, mely szerint ne emeljen vádat. A legalitás ismeretelméleti korlátja az, ha esetenként a vád a feltárt bizonyítékok birtokában sem alapozható meg, és ezen a helyzeten a pótnyomozás sem képes változtatni. A legalitás jogi korlátai pedig mindazok az esetek, amikor az ügyész a törvény felhatalmazása alapján elvonhatja az ügyet az igazságszolgáltatás elől. (Vádelejtés, vádemelés elhalsztása, továbbá a mediáció és az elterelés számos egyéb előfordulása.)

Király Tibor a szelekció korlátok között tartására a büntetőjogot, a büntetőeljárási jogot és a jogpolitikát együttesen ítéli alkalmasnak.¹²⁶ Az ügyész meghatározó szerepét jelzi, hogy ezekben az esetekben kizárólagos döntési hatáskör illeti meg, de határozatai ellen panasznak van helye, és sok helyen él a pótmagánvád intézménye is.

¹²⁶ KIRÁLY Tibor: *Büntetőítélet a jog határán*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972. 209.

Az, hogy az ügyész a legalitás letéteményese, a legvilágosabban a **bírósági szakasz** megindításánál ismerhető fel, a büntető igazságszolgáltatás csak törvényes vádra indulhat, csak azok ellen és csak olyan cselekmények miatt, amelyeket a vád tartalmaz, és csak addig tarthat, amíg az ügyész fenntartja a vádat. Vádelejtés esetén a bíróság köteles az eljárást megszüntetni.

Az eljárási funkciók következetes szétválasztása mellett foglalt állást az Alkotmánybíróság, amikor alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt az eljárásjogi rendelkezést, amely szerint a bíróság felhívja az ügyész figyelmét arra, hogy a vád kiterjesztésének van helye. A határozat kiemelte: „A bíróság számára széles körben előírt „figyelemfelhívási kötelezettség és jog azonban azt is jelenti, hogy a bíróság olyan jelentős befolyást szerezhet a vád felett, amely lehetővé teszi, hogy a vád kereteit előzetesen saját »elképzelésének« megfelelően tágítsa. Az ügyész közvádloi funkcióinak részbeni átvétele a pártatlan bíró helyett a vádló-bírót helyezi előtérbe, míg a vádnak a bíróság igényeivel való előzetes megfeleltetése a közvádoló oldalán semmiféle kockázati tényezőt nem jelent.” [Az Alkotmánybíróság 14/2002. (III. 20.) AB határozata]

Ha azonban a bíróság az ügyet jogerősen elbírálta, az ítélet anyagi jogereje mindenkit kötelez, az elbírált cselekmények tekintetében további büntetőjogi igény érvényesítésének már nincs helye. A legalitás követelménye maradéktalanul csak abban az esetben teljesül, ha a bírósági tárgyaláson felvett bizonyítás eredményeként megszületik az a belső bírói meggyőződésen alapuló verdikt, miszerint a vádlott bűncselekményt követett el, vagy ellenkezőleg, az állapítható meg, hogy a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény. Az első esetben az állam sikerrel érvényesítette büntető igényét, a második esetben pedig az került megállapításra, hogy a büntető igény nem volt megalapozott.

Az opportunitás legszélesebb értelemben magában foglalja azt az ismeretelméleti adottságot, mely szerint a büntető igény feltétlen érvényesülésének legfőbb akadálya a múlt feltárásának és bizonyíthatóságának korlátozott lehetősége. Szűkebb értelemben viszont az opportunitás azoknak az anyagi és eljárásjogi intézményeknek, valamint büntetőpolitikai elveknek a foglalata, amelyek lehetővé teszik a büntető igazságszolgáltatási útról történő elterelést, a büntetőjogi büntetések felváltását más alternatív intézkedésekkel, a bíróságon kívüli megegyezést és végül az eljárások egyszerűsítését.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a büntetőeljárás egyszerűsítéséről szóló R/87/18. számú ajánlása részletesen kimunkálta azokat a feltételeket, amelyek segítségével a célszerűség összeegyeztethető az alkotmányos jogállami követelményekkel. (Az elterelést törvényben kell szabályozni, a döntést igazságszolgáltatási szerv jogosult meghozni, bizonyított tényálláson kell alapulnia, továbbá járjon együtt a gyanúsított figyelmeztetésével, esetleg a sértettnek nyújtott kártalanítással, a sértetti érdekek figyelembevételével, végül pedig a gyanúsítottnak azzal a jogával, hogy kérhesse ügyében a tárgyalás megtartását.)

A legalitás–opportunitás vita nem ugyan zárható le, de az látszik, hogy a megoldás a legalitás elvi tétellé nemesítésében és az opportunitás jogi alapjainak minél részletesebb meghatározásában, valamint abban keresendő, hogy az állam büntetőjogi igényéről való lemondás jogosítványa kizárólagosan az ügyész hatásköre legyen.

A két elv vitájának legteljesebb bemutatását **Bárd Károly** könyvében olvashatjuk. A szerző bebizonyítja, hogy ott, ahol az oportunitás elve érvényesült a büntetőeljárás szabályozásában, ez a tény a gyakorlatban nem tehermentesítette a bíróságokat, viszont ahol a legalitást emelték törvényerőre, ez sem „zárhatja ki a büntető eljárás lefolytatásáért felelős hatóságok diszkrecionális hatalmát”.¹²⁷ Ha azonban a vádemelést széles mérlegelési jogosítványokkal egészíti ki a törvény, akkor szükséges, hogy az előbbieken igazságszolgáltatási típusúnak nevezett ügyészségi modell valósuljon meg, egyedi ügyekben pedig az ügyész kerüljön autonóm döntési helyzetbe. Ezt az eljárási pozíciót erősíti **Kertész Imre** vezetése is, aki – kérdőjelesen ugyan, de – már egyenesen ügyész-bíráskodásról szól.¹²⁸

A büntetőeljárási reformok újrafogalmazták a vezérelveket. Az inkvizitórius és akkuzatórikus dichotómia szerepét egy közvetítő elv vette át, amelyet az újabb szakirodalom kontradiktórius szisztémának jelöl. „A nyomozási és a vádelv hívei között zajló ősi és teológiai vitából a kontradiktórius modell profitált, ami a jövő európai eljárási jogának meghatározó rendező eszméjévé válhat.”¹²⁹

Ugyanerre a következtetésre jutott Szabó András is, amikor rámutatott arra, hogy „a huszadik század folyamán a bírói hatalom igazi hatalmi ággá vált a nyugat-európai országokban, amelynek az a feladata, hogy eldöntse a hatalmi ágak és az egyén közötti jogvitát, és hogy védelmezze az egyént a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben. A bírói hatalomnak ez az új szerepe leginkább az Alkotmánybíróságok és a közigazgatási bíráskodásban látható. A büntető igazságszolgáltatás nem egyeztethető össze ezzel az új alkotmányjogi felfogással, amíg a bíró a tárgyaláson a legfőbb kihallgató (inkvizitórius) szervként működik. A bírónak csak a kontradiktórius eljárásban elfoglalt helyét tekintetjük a modern alkotmányos gyakorlattal összhangban lévőnek.”¹³⁰

7.2 Hatósági jogalkalmazás az igazgatásrendészetben

A **hatósági jogalkalmazás** értelmezése a rendészeti igazgatásban magyarázatot igényel. Természetesen ebben az esetben is kiinduló pont a közigazgatási hatósági jogalkalmazás fogalma: „A közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének fő funkciója [...] a közfeladatoknak közhatalmi eszközökkel, közhatalommal való megvalósítása.”¹³¹

Tágabb értelemben a rendészeti szerv minden olyan intézkedése, amely a vele jogviszonyba kerülő ügyfél jogira és kötelességeire alakító hatással van, rendészeti hatósági

¹²⁷ BÁRD Károly: *A büntető hatalom megosztásának buktatói*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 60–61.

¹²⁸ KERTÉSZ Imre: *Befejezhetetlen háború*. Belügyminisztérium. COLPI kiadás, Budapest, 2000. 107–119.

¹²⁹ DELMAS-MARTY, Mireille: *Procedure pénale d'Europe*. PUF, Paris, 1995. 38.

¹³⁰ SZABÓ A.: *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*, i. m. 18.

¹³¹ FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 274.

jogalkalmazás. Ennek megfelelően – a jelenléter kivéve – valamennyi rendészeti funkció hatósági jogalkalmazás. (A jelenléter azért nem sorolható ide, mert önmagában nem feltételez ügyféli kapcsolatot, és a szolgálatellátásnak ez a mozzanata nem is idéz elő változásokat az egyes emberek jogviszonyaiban.)

A tágabb értelemben felfogott rendészeti hatósági jogalkalmazás két formában jelenhet meg:

- ✱ Az egyik a **rendészeti materiális cselekmény**, amelynek fő jellemzője, hogy olyan **reálaktus**, amely a mindennapi életben, konkrét élethelyzetekben a **rendészeti hatóság fizikai fellépésében** testesül meg. „Ilyenek a hatósági intézkedések [...], amelyek lehetővé teszik azoknak a veszélyeknek az elhárítását, amiért a közigazgatás felelős. Így például a rendőri intézkedések a közrend [...] fenntartásában...”¹³² Ebbe a körbe tartozik az igazoltatástól a tömegoszlatásig valamennyi rendészeti intézkedés. A rendészeti funkciók közül a legitim fizikai erőszak alkalmazásának mindkét formája: a rendészeti és a büntetőeljárású kényszerintézkedés is kizárólag reálaktussal hajtható végre.
- ✱ A másik forma a **hatósági határozat**, az eljárási szabályok által előírt rendben meghozott, alakszerű döntés, amely egyébként a fizikai valóságban nem jelenik meg, de a jogviszonyok lényeges átalakításával jár. Vannak olyan hatósági határozatok, amelyeket nem követ reálaktus, mert az ügyfél számára megállapított jog gyakorlásához erre nincs szükség, illetve az ügyfél a reá rótt kötelezettséget önként teljesíti. A hatósági határozatoknak egy másik kategóriájában, amelyek kényszerintézkedéseket rendelnek el, a határozat végrehajtása csak a rendészeti szerv reálaktusával történhet. Az őrizetbe vételről határozat készül, a végrehajtás reálaktussal, a befogadással valósul meg. (Az gyakori, hogy a reálaktus – az elfogás – megelőzi a hatósági határozat meghozatalát, de mindez nem változtat azon a törvényességi követelményen, hogy kizárólag mindkét mozzanat együttes megléte teszi a hatósági intézkedést jogszerűvé.)

A rendészeti funkciók tárgyalása során a rendészeti hatósági jogalkalmazásnak egy szűkebb értelmezésével élünk, amikor azt kizárólag az **igazgatásrendészeti** szolgálatra koncentrálva tárgyaljuk. Ez nem jelenti azt, hogy az igazgatásrendészet nem gyakorolná a többi rendészeti funkciót is, de kétségtelen, hogy míg a jelenléter a **közbiztonsági szolgálat**, a legitim fizikai erőszak alkalmazása a **csapaterő**, az információszerzés a **bűnügy** szakmai karakterét hangsúlyozza, addig a hatósági jogalkalmazás elsődlegesen az **igazgatásrendészet** arculatát határozza meg.

„Az igazgatásrendészeti szolgálati ág feladatai a rendőrségi és a szabálysértési törvényen, valamint egy sor más magas szintű jogszabályon alapulnak. Jelenlegi feladatai – az Rtv. hatályos szabályozása szerinti csoportosításban – az alábbiak:¹³³

¹³² FICZERE L. (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*, i. m. 277.

¹³³ KINCSES Ildikó: *Igazgatásrendészet*. Kézirat. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014.

- ✱ szabálysértési hatósági jogkör gyakorlása [Rtv. 1. § (2) bek. 2. pontja] – államigazgatási és egyben bűnmegelőzési feladat, mely évente több százezer szabálysértési eljárás (végrehajtásig bezárólag történő) lefolytatását, valamint 2012-től több százezer – meg nem fizetett, illetve le nem dolgozott – helyszíni bírság végrehajtását jelenti;
- ✱ a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatok ellátása [Rtv. 1. § (2) bek. 3. pontja] – gyűjtőfogalmat takar mind az eljárások tárgyát, mind a – külön jogszabályokban meghatározott – államigazgatási és rendészeti jogkörben gyakorolt tevékenységeket (engedélyezés, szakhatósági közreműködés, felügyelet, ellenőrzés) illetően;
- ✱ közlekedési hatósági és rendészeti feladatok [Rtv. 1. § (2) bek. 4. pontja] – bár ennek keretében az igazgatásrendészet államigazgatási jogköre a közlekedési igazgatás átadásával jelentősen csökkent, továbbra is nála maradt a megkülönböztetett (megkülönböztető és figyelmeztető) jelzések felszerelésének és használatának engedélyezése;
- ✱ a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység engedélyezése és felügyelete [Rtv. 1. § (2) bek. 7. pontja];
- ✱ a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatok ellátása [Rtv. 1. § (2) bek. 16. pontja] – ide tartozó például az egyes rendészeti feladatot ellátókkal kapcsolatos tevékenység.¹³⁴

De az utóbbi keretébe tartozónak tekinthetjük a közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozásból eredő egyéb feladatokat is, úgymint a nyilvántartások vezetését, vagy az elektronikus kapcsolattartást...¹³⁵ Az Rtv. szabályozza a rendőrségi adatkezelést.¹³⁶ Az igazgatásrendészeti szolgálati ág közigazgatási feladatainak ellátása céljából – a külön törvény, így a szabálysértési, valamint a fegyvertörvény alapján kezelhető adatokon kívül – kezeli többek között a közbiztonságra veszélyes anyagokkal és eszközökkel kapcsolatos szakhatósági és engedélyezési ügyek, valamint a rendőrség hatósági ellenőrzési jogkörébe tartozó tevékenységet folytató személyek azonosításához szükséges adatait.¹³⁷

A közigazgatási ügyekben az anyagi jogszabályok szinte minden eljárásban nyilvántartás vezetését kötelezettséget írnak elő. Az igazgatásrendészetnél keletkező adattálmányokból épül fel a Fegyver 2000 lőfegyver nyilvántartás, a Személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységre kiadott rendőrségi engedélyek nyilvántartása-

¹³⁴ KINCSES Ildikó: *Igazgatásrendészet*. Kézirat, NKE Rendészettudományi Kar, Bp., 2014.

¹³⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), 2005. 11. 01-től.

¹³⁶ Rtv. 91/Q. §

¹³⁷ Ezek: a nukleáris, a radioaktív anyag, az ionizáló sugárzást létrehozó berendezés, a kábítószer, a pszichotróp anyag, a kábítószer-prekurzor, a polgári felhasználású robbanóanyag, a pirotechnikai termék.

nak (SZEVAPO) országos számítógépes rendszere, valamint az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek (SZENYOR RI) nyilvántartása a rendőrség központi szervének kezelésében. A Szabálysértési ügyintéző / ügykezelő rendszerből (RSZABS) az adatok a Kormány által kijelölt szerv, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala¹³⁸ (a továbbiakban: KEKHH) által vezetett szabálysértési nyilvántartási rendszerbe (SZNYR) kerülnek. Mindezek a hatósági nyilvántartások 2013. július 1-től – összhangban a Ket. rendelkezéseivel¹³⁹ – közhitelesnek minősülnek.

A felsorolt feladatkörök a demokratikus átalakulás és az uniós csatlakozás tükrében – más európai országok megoldásához hasonlóan – felülvizsgált jogalkotás során maradtak, illetve lettek a rendőrség alaptevékenységei, és ahhoz sem férhet kétség, hogy bár igen heterogén jellegűek, egyben bűnmegelőzési eszközként is szolgálnak. A szervezeti szintek szerinti feladatmegosztást az úgynevezett státútum rendelet rögzíti.¹⁴⁰

7.3 A rendészeti funkciók jogi meghatározottsága

A jog fennhatósága alá kerülő rendészet gyökereit a jog humanizálódásának 19. századi folyamataiban találja meg. A társadalomban olyan változások következtek be, amelyek a rendészeti igazgatás és a bűnüldözés (kriminalisztika) elméleti megalapozását sürgették.

Az **első fordulat az értékek hierarchiájában** jelentkezett, amikor annak csúcára az egyes ember méltósága emelkedett. A modern büntetőelmélet megalapozója, **Cesare Beccaria** híres könyvében arra figyelmeztetett, hogy az emberi mivoltától meg nem fosztott gyanúsított többé már nem lehet tárgya, hanem csakis alanya az eljárásnak, akit megillet a védelem joga.¹⁴¹ A büntetőeljárás nem a bosszú eszköze, hanem az igazság feltárásának útja, a szankció a megsértett jogrend helyreállítója, amelyhez nem szolgálhat mintaként a bűn embertelensége. **„A szükséges felül a terheltet nem szabad terhelni; szóval: elvész a szabadság, de nem a humanitás.”**¹⁴² Gyengébb lett a társadalom védelme azáltal, hogy az állam lemondott a nyers kegyetlenségről? Ellenkezőleg, a humánus élehetőbb, biztonságosabb világot hozott el. Napjaink közbiztonságának jellemzése tele van felületes közhelyekkel, amelyeknek semmi közük a valósághoz, akkor sem, ha sokan hisznek benne. Azok, akik szüntelenül a bűnözés növekvő veszélyeiről szólnak, elfeledkeznek arról, hogy példának okáért Európa nagyvárosainak biztonsága napjainkban összehasonlíthatatlanul jobb, mint évszázadokkal előbb, amikor pedig nyilvánosak voltak a kivégzések és kötelező a kínvallatás. Mit nyert a társadalom

¹³⁸ A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. §-a alapján, 2010. 01. 09-től

¹³⁹ Ket. 41. § (10) bekezdése

¹⁴⁰ A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet, 2008. 01. 01-től.

¹⁴¹ BECCARIA, Cesare: Büntett és büntetés. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.

¹⁴² VUCHETICH Máttyás: *A magyar büntetőjog rendszere, II. könyv. Gyakorlati büntetőjog.* A magyar jogtudomány klasszikusai. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 92.

a büntetőjog humanizálásával? Egy büntető igazságszolgáltatást, amelyik magas erkölcsi tekintély birtokában képes becsületfosztó erejét érvényesíteni azokkal szemben, akik erre rászolgáltak. A polgári erények és a büntetőjog-tudományok közös teljesítménye, hogy az európai demokratikus átalakulása idején, alig több mint kétszáz esztendő alatt, ha sokszor vargabetűkkel és fájdalmas úttévesztésekkel is, de sikerült ilyen igazságszolgáltatást felépíteni. Ez az erkölcsi felemelkedés kényszerítette ki a rendészet modernizációját, a joguralom kiterjesztését az állami kényszerre is.

A második fordulat a modern büntető anyagi és eljárási kódexek megalkotása. Az új értékrend a jog világát azért tudta meghódítani, mert megszületett egy addig nem létezett normatan, a dogmatika, amely sikeresen fordította le a humánus eszméjét a jog nyelvére, és eközben a társadalomvédelmi célokról sem mondott le. Az igazságosság és a hasznosság egyesítése volt a 19. századi kodifikáció vezéreszméje, **„a művelt világnak a tudomány és a törvényhozások által szentesített alapelve”**.¹⁴³ A több mint száz évvel ezelőtt a magyar parlamentben megfogalmazott hitvallás az alkotmányos büntetőjog forrásának bizonyult.

A büntető anyagi jog tudománya a jogellenesség, a tényállásszerűség és a bűnösség fogalmainak kimunkálásával eszközt adott a törvényhozóknak ahhoz, hogy igazságos és a jogbiztonságot szolgáló büntetőtilalmakat fogalmazzanak meg.

A jogalkotásnak vannak klasszikus erényei, amelyeknek egyik legszebb magyar példáját a Csemegi-kódex megszületése szolgáltatja. Jogot akkor kell alkotni, ha a társadalmi szükséglet csak ezen az úton elégíthető ki, és a kiválasztott jogi eszköz arra alkalmasnak mutatkozik. A büntetés ultima ratio, ezért csak ott indokolt igénybe venni, ahol a felelősségre vonás enyhébb útjai már nem járhatók. Jogot a jogtudomány által feltárt törvényszerűségek figyelembevételével érdemes alkotni. A jogalkotás mesterség, a törvényírás technikáinak olyan birtoklása, amely közérthető, világos, betartható, a jogsértés következményeit előrevetítő szöveget eredményez.

Az eljárási szabályok megalkotása hasonló követelményeknek engedelmeskedik, kiegészülve néhány sajátossággal, amelyeket a büntetőeljárási jog tudománya tárt fel.

„A büntetőeljárásban a megismerésnek vannak határai, amelyek részben a büntetőjogból és az eljárási jogból következnek, de részben ezektől függetlenek.”¹⁴⁴

A büntetőeljárási megismerés főbb akadályai a következők:

- ✿ a bűncselekmény egyszeri, egyedi triviális tény, amely az esetek egy jelentős részében nem rekonstruálható a büntető igazságszolgáltatás számára (**ismeretelméleti akadály**);
- ✿ a bűn rejtőzködő természete (a felelősség elhárítása **erkölcsi akadályt** jelent, ami különösen akkor leküzdhetetlen nehézség, ha a társadalom túlnyomó többsége maga sem azonosul a jogi tilalmat megalapozó erkölcsi felfogással);

¹⁴³ *A Csemegi-kódex I. kötet miniszteri indoklásából.* Pesti Könyv-nyomda Részvénytársaság, Budapest, 1880. 29.

¹⁴⁴ KIRÁLY T.: *Büntetőítélet a jog határán*, i. m. 107.

- ✿ a jogi és az ismeretelméleti igazság eltérő természete, amely azt jelenti, hogy a jog által kínált eszközök nem mindig alkalmasak az anyagi igazság megismerésére **(a jogi eszközökből következő akadályok)**.

Az utóbb jelzett probléma igen összetett. Felvetődik egyfelől a norma igazságossága, másfelől pedig a múltbeli tényekre vonatkozó kijelentések valósággal való megegyezése. A büntetőjog-alkalmazásnak is problémája, hogy abban együtt jelennek meg a múltra vonatkozó megállapítások (tényállás) és jogi értékelés (minősítés). Király Tibor a téves ítéletekkel kapcsolatban figyelmeztet a következőkre: **„A jogi igazság igazságot és hamisságot egyaránt takarhat. Veszélyes álláspont az, amely az állami vagy más tekintéllyel fedezett tévedést vagy hamisságot igazságnak, akár jogi igazságnak tünteti fel.”**¹⁴⁵

A megismerés nehézségei tévútra terelhetik a büntetőhatalmat. Ennek a kockázatnak a csökkentéséről az eljárási garanciák gondoskodnak.

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat [...] A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatók legyenek. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma [...] A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás [...] A büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézrekerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat].

A kriminalisztika az a bűnügyi tudomány, amely azon fáradozik, hogy a nyomozást olyan taktikai és technikai eszközökkel ruházza fel, melyek minimálisra csökkentik a bűnüldözés kudarcainak lehetőségét anélkül, hogy a jogszolgáltatást jogtiprássá silányítanák.

Amikor már úgy látszott, hogy a jog leküzdhetetlen akadálypályát épített az igazságszolgáltatás útjába, kiderült, hogy ezek az akadályok a bírói tévedés elhárítására nagyon is alkalmasak, de semmiben nem korlátozzák az államhatalmat abban, hogy a természettudományok által kínált lehetőségeket a büntetőigény érvényesítésének a szolgáltatába állítsa. A történelem harmóniájának szép példája, hogy amikor a büntetőhatalom önkorlátozást hajtott végre, és lemondott az embert tárgynak tekintő eszközeiről, éppen

¹⁴⁵ KIRÁLY T.: *Büntetőítélet a jog határán*, i. m. 221.

akkor váratlan segítséget kapott azoktól a műhelyektől, amelyekben a természetről és az emberről szerzett tudományos ismereteink korábban példa nélküli minőségben és mennyiségben gyarapodtak.

A kriminalisztikai megismerés a múltban történt bűncselekménygyanús esemény rekonstrukciója abból a célból, hogy az igazságszolgáltatás dönthessen az állam büntetőigényéről.

A tudományos rendőrség (la police scientifique), a rendőrségi laboratóriumok első csírái a 20. század elején jelentkeztek, sikerük annak köszönhető, hogy állandóan követték a tudományos fejlődést, és azt törekedtek összhangba hozni a változó képet mutató bűnözés elleni küzdelem szükségleteivel. Olyan új területek születtek, mint a hang- és szagazonosítás, a kábítószeranyagok vizsgálata. Forradalmian újnak számít a DNS- (genetikai) minták alapján történő személyazonosítás. A legutóbbi időkben pedig a számítástechnika adott feladatot a krimináltechnika számára: a számítógépes rendszerek különösen a bűnügyi nyilvántartásban és az adatok keresésében jelentettek előretörést, másfelől pedig a számítástechnikával kapcsolatos bűnesetek nyomozása új szakértői ágazat, az informatikai szakértés megjelenéséhez vezetett. „Az ezredforduló idején hazánkban is előrelépés történt a korszerű tudományos, számítástechnikai és információátviteli módszerek (DNA adatbázis, automatikus ujjnyomat-nyilvántartás) alkalmazásában [...] A világ számos fejlett országában már több évtizede működő új bűnügyi tudományos intézetek, (így pl. a német Bundes Kriminalamt, az angol Forensic Science Service, az USA FBI Laboratory stb.) rendszeres kapcsolatot tartanak a kutató és fejlesztő intézményekkel, szakszerűen közlik az alap kutatásokkal szemben támasztott sajátos igényeket, elvégzik a különböző természettudományos, műszaki területek új eredményeinek nyomozásbeli felhasználásához szükséges adaptációs kutatásokat, illetve a nyomozó szervek által igényelt szakértői vizsgálatokat”¹⁴⁶

Kérdés, hogy a természettudományos eszköztár nem teszi-e feleslegessé az eljárási garanciákat. Éppen ellenkezőleg, ezek az egzakt módszerek tették nyilvánvalóvá a tévedések veszélyét és azt, hogy a büntető igazságszolgáltatás nem birtokolja sem a mindentudás képességét, sem azt, hogy a megszerzett ismeretek helyességét jogi eszközökkel ellenőrizhetné. Mai tudásunk egyetlen utat tesz járhatóvá az állami büntetőigény érvényesítéséhez, a tisztességes eljárást. „**A tisztességes eljárásához való jog tehát abszolút érvényű annyiban, hogy nincs olyan helyzet, amelyben bárkit e jogától meg lehetne fosztani.**”¹⁴⁷

Amint azt láttuk, a rendészeti igazgatásnak a jog uralma alá helyezésében három társadalmi, jogi és tudományos esemény játszott meghatározó szerepet:

- ✿ az emberi jogok felértékelődése, élükön az emberi méltóság korlátozhatatlanságával;

¹⁴⁶ KATONA Géza: *A bizonyítás és a nyomozás egyes kérdései az új Be tükrében*. Magyar Jog, 2004/9. 525.

¹⁴⁷ BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 61.

- ✿ a büntetőtudományok alapjaira támaszkodó büntető anyagi és eljárási jog megszületése;
- ✿ a természettudományok minden korábbi szintet meghaladó fejlődése.

A keletkezéstörténetet érdemes összefüggésben látni a kriminalisztika és a tételes büntetőnormák kapcsolatával. Ez a kapcsolat a felületes szemlélő számára konfliktusok sokaságát vetíti előre. A törvényi tényállások egyes elemeinek dokumentálása jelentős bizonyítási nehézségekkel jár. A bűnösség és különösen a célzat igazolása, az uszítás mint a személyek elleni támadás érzelmi előkészítése, a kötelességszegés, a hátrány okozása, a magatartás és az eredmény közötti oksági kapcsolat – megannyi nehéz feladvány a nyomozás számára. Ne feledjük azonban azt sem, hogy a büntetőkódex olyan gondossággal határozza meg a bizonyítás tárgyát, amely tervezhetővé teszi a bűnüldözést, lehetővé téve a felderítési eszközök és módszerek sokaságának létrehozását.

A kiszámítható és jogbiztonságot kölcsönző anyagi jog iránymutatás a bűnüldöző apparátusok számára. Minél inkább jellemző a bűncselekményre az, hogy térben és időben változatlan és egyetemes alapértékeket támad, annál ősbibb a tilalmi parancs, amelynek stabilitását a felgyorsult társadalmi változások sem kérdőjelezhetik meg. Ha a jogalkotás kellő bölcsességgel valóban zárkózik tekintve a büntetőfelelősséget, akkor még az újabb kriminalizálási igények sem lazítják fel a büntetőjog szilárd alapjait.

A demokratikus jogállamnak birtokában kell lennie mindazon rendészeti és büntetőjogi eszközöknek, amelyekkel az alkotmányos alapértékek, a szabadság, a rend és a biztonság megóvhatók a jogsértésektől. Különösen nehéz kérdés, hogy hol vannak a szabadság határai, és hol kezdődik büntetőfelelősség. Ezeket a határokat gyakran sem a jogalkotásnak, sem a rendészeti igazgatásnak, sem a bűnüldözésnek, sem pedig az igazságszolgáltatásnak nem sikerült a jogbiztonság és az igazságosság épsége mellett kijelölnie.

A nyomozó szakember jól tudja, hogy a büntetőnorma célja nem a bizonyítás megkönnyítése, hanem a közösséget fenyegető legsúlyosabb magatartások megtiltása. Nem tart a jogdogmatika szigorú követelményeinek megfelelő törvényi tényállásoktól, mert felismeri, hogy saját bűnüldöző munkája is csak az igazságosság és a jogbiztonság talaján válhat értelmes küldetéssé. De nagyon is tart a kormányzati rögtönzésektől, a titkos műhelyekben összeállított egyéni képviselői indítványoktól, amelyek vagy abból a tévedésből születnek, hogy a közrend helyreállítása jogalkotással lehetséges, vagy arra építenek, hogy az alacsony jogi kultúra a közvéleményt a szigort hirdetőik támogatására készíti, és ezért érdemes a büntetőjog-alkotást a politikai propaganda szolgálatába állítani.

A kriminalisztika számára az anyagi jog a bizonyítás tárgyának meghatározásához nélkülözhetetlen egyetlen hiteles forrás. Az eljárási jog viszont a bizonyítás formáját írja elő.

Van egy széles körben elfogadott felfogás, mely szerint az eljárási törvények a bűnözők védelmében számtalan módon akadályozzák a bűnüldözést, ezért a tisztességes törvényhozóknak véget kell vetniük ennek az állapotnak. A büntetőeljárási törvénynek azok a módosításai, amelyek az ítékezés gyorsítását és hatékonyságának növelését célozták, ezt az ideológiát tükrözik. A védelem jogának szűkítése, a szabadságkorlátozó kényszerintézkedések alkalmazásának kiterjesztése, a nyomozási bíró funkcióinak átér-

telmezése (az alapjogok védelme helyett a bűnüldözési érdekek kiszolgálása), a kiemelt ügyek külön eljárási szabályainak megteremtése, a legfőbb ügyész bíróságkijelölési joga ebben a szellemben fogant.

Érdekes lehet megismerni a kriminalisták véleményét. Vajon a bűnügyi szakemberek maguk is úgy tekintenek az eljárási törvényre, mint a munkájukat gátoló körülményre? A bűnüldözés valóban hatékonyabbá tehető a garanciák fellazításával?

A bűnüldözés számára felhatalmazást adó szervezeti törvények és az eljárási kódex tanulmányozása arról győzhet meg minden közbiztonságért aggódó polgárt, hogy a bűnügyi hatóságok nem eszköztelenek a bűnözés elleni küzdelemben. A büntetőeljárási jogviszonyok hatalmi jellege azt jelenti, hogy a felderítés számára a kényszerítő eszközök egész arzenálja áll rendelkezésre.

Ha pedig a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés lehetőségeit is számba vesszük, akkor valóban elmondható, hogy szinte nincs olyan emberi jog, amelynek korlátozására ne kerülhetne sor annak érdekében, hogy az állam büntetőigényét az elkövetőkkel szemben érvényesítse. Ráadásul az utóbbiak alkalmazása titokban történik, ezért ebben a szakaszban fel sem merülhet a védelemhez való jog gyakorlása, de a jogorvoslati jogosultság is csak utólag és nagyon korlátozott mértékben illeti meg azokat, akiknek a jogát az említett eljárások bármilyen fokban sértették.

A felderítés jellemzője, és ez különösen a nyomozás elrendelését megelőző szakaszra igaz, hogy a releváns múlt megismerése nem bizonyítással történik, ahol az eljárás más alanyait kívánjuk meggyőzni a megszerzett információk helyességéről, hanem feltárással, amikor a bűnüldöző hatóság tagjai, titokban, külső kontrollok nélkül vagy nagyon is korlátozott ellenőrzés mellett teszik meg megállapításait. Ugyancsak a felderítés sajátossága, hogy szemben a nyomozás rekonstruáló jellegével, a rendelkezésre álló felderítési módszerek alkalmasak a jelen eseményeinek megfigyelésére. Ez látszólag a valóság közvetlen megismerését teszi lehetővé, de éppen ez a közvetlenség és a megfigyelt magatartás befejezetlensége torzíthatja a megismert valóság jogi értékelését. A bűnüldözés számára nyitva állnak olyan eszközök is, amelyekkel az elkövetők tudta nélkül beavatkozhat a bűnösnek vélt folyamatokba, anélkül, hogy világos jogi iránymutatás lenne arra, hogy hol vannak ennek a beavatkozásnak (a csapda állításának) a határai, és miféle büntetőjogi értékelést kaphat az a tényállászerű magatartás, amelyet a hatóság titkos akciója váltott ki.

A most bemutatott arzenál lehet a társadalom védelmének hatékony eszköze a legelvetemültebb bűnelkövetőkkel szemben, de lehet forrása a hibás bűnüldözési gyakorlatnak. Felhasználása az alapvető emberi jogok olyan sérelmével is járhat, amelyek nem felelnek meg a szükséges és arányos jogkorlátozás követelményének, okozhatnak olyan joghátrányt, amely az igazságszolgáltatás erkölcsi alapjait teszi kockára, és végül eszközül szolgálhat a politikai önkénynek is. Nem ismerünk olyan diktatúrát, amelyik a büntetőjogot ne fokozta volna le saját hatalmi céljai kiszolgálójává.

A már idézett **Bárd Károly** arra is rámutat könyvében, hogy a tisztességes eljárás nem csupán az igazság kiderítésének azon kereteit határozza meg, amelyek segítségével a téves bírói ítéletek elkerülhetők. „A szubsztantív értékeket nem az legitimálja, hogy tiszteletük növeli a helyes ténymegállapítás esélyét, de nem is az, hogy ily módon elke-

rülhető, hogy ártatlanokat sújtson a büntetőjog.”¹⁴⁸ A tisztességes eljárás olyan abszolút tilalmakat is tartalmaz, amelyeket szűkebb értelemben felfogott eljárási garanciáknak hívunk, mindenkit megilletnek, függetlenül az igazság megismerésében játszott szerepüktől, mert egyedüli küldetésük az, hogy a demokratikus társadalmaknak a humánusot szolgáló értékrendjének épségét szavatolják. A kriminalisztika tudománya olyan szakmai felkészültséget alapoz meg, amely megerősíti a tisztességes eljárásba vetett hitet. Az eljárási garanciákban nem akadályokat, hanem olyan támaszokat ismer fel, amelyek a bűnüldöző hatóságok tagjait megkímélik attól, hogy az igazsághoz vezető úton maguk kövessenek el értékrombolást, kockára téve ezzel a demokratikus társadalmak büntetési igényének erkölcsi alapjait és saját szakmai becsületüket.

A bűnüldözés fő eszköze az információszerzés. Az adatgyűjtés nem korlátlan, hiszen szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a felderítés, illetve a nyomozás keretében mikor, milyen eszközökkel és kikkel kapcsolatban történhet adatgyűjtés. A bűnügy szemlélete nem a jelenben zajló és a jövőben prognosztizálható bűncselekmények megszakítására és megelőzésére irányul, hanem a múltban történő jogellenes cselekmények feltárására, a történeti tényállás rekonstruálására, a bizonyítékok összegyűjtésére. Mindennek pedig egyetlen legitim célja lehet, az igazságszolgáltatás előkészítése. A nyomozás nem tekinthető harcnak, mert célja nem az elkövető legyőzése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényre juttatása. A harc csak győzelem esetében lehet sikeres, az igazságszolgáltatás viszont az igazság megállapítására alapul, ezért gyakran a sikert az jelenti, hogy nem születik meg a marasztaló ítélet. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt, és nem követelhető tőle a feltétlen eredményesség. A felderítés és a nyomozás önmagában a bűnügy megoldására nem alkalmas, tevékenysége csupán az igazságszolgáltatás kontrollja alatt lehet legitim.

Összefoglalás a 7. fejezethez

A **rendészeti funkció** rendészeti hatósági feladat végrehajtása rendészeti jogkörben

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

A rendészeti funkciók közül a legáltalánosabb és leghatásosabb a **jelenlét**. A jelenlétre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség.

A rendészet jogosult fizikai erőszak alkalmazására, amelynek legalitását a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti.

¹⁴⁸ BÁRD K.: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*, i. m. 56.

A büntetési igényt szolgáló bizonyítás jellemzői:

- * **nem restaurálja** a jogellenes állapotot;
- * a bizonyítás preventív hatása csupán **közvetett** és nem is a konkrét helyzetre, hanem a jogellenesség jövőben remélt elkerülhetőségére vonatkozik;
- * **kárelhárító vagy enyhítő szerepe nincs** (sőt gyakran egyenesen akadályozza a gyors reparációt), a sértett megóvására alkalmatlan, ellenkezőleg, esetleg számára további terheket jelent;
- * a legitim erőszak a **büntetőeljárás kényszerintézkedésekre** korlátozódik;
- * a büntetési igényt szolgáló bizonyítástól nem követelhető eredmény **minden áron**;
- * 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.

A **hatósági jogalkalmazás** fogalma: „A közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének fő funkciója [...] a közfeladatoknak közhatalmi eszközökkel, közhatalommal való megvalósítása.”

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág feladatai a rendőrségi és a szabálysértési törvényen, valamint egy sor más magas szintű jogszabályon alapulnak. Jelenlegi feladatai – az Rtv. hatályos szabályozása szerinti csoportosításban – az alábbiak:

- * hatósági jogkör gyakorlása [Rtv. 1. § (2) bek. 2. pontja] – államigazgatási és egyben bűnmegelőzési feladat, mely évente több százezer szabálysértési eljárás (végrehajtásig bezárólag történő) lefolytatását, valamint 2012-től több százezer – meg nem fizetett, illetve le nem dolgozott – helyszíni bírság végrehajtását jelenti;
- * közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatok ellátása [Rtv. 1. § (2) bek. 3. pontja] – gyűjtőfogalmat takar mind az eljárások tárgyát, mind a – külön jogszabályokban meghatározott – államigazgatási és rendészeti jogkörben gyakorolt tevékenységeket (engedélyezés, szakhatósági közreműködés, felügyelet, ellenőrzés) illetően;
- * közlekedési hatósági és rendészeti feladatok [Rtv. 1. § (2) bek. 4. pontja] – bár ennek keretében az igazgatásrendészet államigazgatási jogköre a közlekedési igazgatás átadásával jelentősen csökkent, továbbra is nála maradt a megkülönböztetett (megkülönböztető és figyelmeztető) jelzések felszerelésének és használatának engedélyezése;
- * a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység engedélyezése és felügyelete [Rtv. 1. § (2) bek. 7. pontja];

- ✱ a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatok ellátása [Rtv. 1. § (2) bek. 16. pontja] – ide tartozó például az egyes rendészeti feladatot ellátókkal kapcsolatos tevékenység.

De utóbbi keretébe tartozónak tekinthetjük a közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályozásból eredő egyéb feladatokat is, úgy mint a nyilvántartások vezetését vagy az elektronikus kapcsolattartást. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), 2005. 11. 01-től. Az Rtv. szabályozza a rendőrségi adatkezelést.

Kérdések a 7. fejezethez

1. Melyek a rendészeti igazgatás funkciói?
2. Mit jelent a jelenlét, mint rendészeti funkció?
3. Milyen követelményeknek kell megfelelnie a legitím fizikai erőszak alkalmazásának?
4. Mi a hatósági jogalkalmazás tartalma?
5. Melyek az igazgatásrendészeti feladatok?

8. FEJEZET

A rendészeti rendszer

A posztmodernnek is nevezett korszak egyik fejleménye, hogy a természettudományoknak hála alapvető fordulat állt be az ember világképében. A világot rendszerként felfogó gondolkodás önálló diszciplínában, a rendszerelméletben összegezte ismereteit.

A vezetési és szervezési tevékenységek elméleti megalapozására nem kerülhetett volna sor a rendszerszemlélet meggyökeresedése nélkül. Ezzel kapcsolatban állapítja meg **Henri Fayol** egyik méltatója, hogy a vezetés tudományos igényű elemzése a „rendszer-koncepción nyugszik”.¹⁴⁹

A magyar közigazgatási jog egyetemi tankönyve szerint „az igazgatás az emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket és a munka összhangját”.¹⁵⁰ Nem kétséges, hogy az így interpretált igazgatás valóban átfogja az emberi lét valamennyi szervezett tevékenységét, legyen az vállalat vagy államigazgatási hatóság, netán rendőrségi szervezet. Ezt az egyetemes jelleget az előbbieknél is plasztikusabban érzékelteti az a meghatározás, amely szerint: „Az igazgatás olyan általános emberi tevékenység, amely biztosítja a közösen végzett munka összhangját és a cél eléréséhez szükséges feltételeket.”¹⁵¹

A tankönyv a továbbiakban különbséget tesz formai és tartalmi, valamint pozitív és negatív definíciók között. Materiális fogalomként idézi a következő leírást: „Igazgatáson azt a társadalmi tevékenységet értjük, amely megteremti meghatározott feladatok megvalósításának feltételeit és egyben a maga speciális eszközeivel biztosítja is e feladatok megvalósítását az annak teljesítésére jogosítottak és kötelezettek számára.”¹⁵²

Ez a meghatározás is egyetemes érvényű, noha a jogok és köteleességek említése jogi hátteret sejtet, amely inkább jellemzi az állam hatósági tevékenységét, mint a vállalkozási folyamatok igazgatását. Természetesen a termelés és a kereskedelem szereplőinek is vannak jogai és kötelességei, de azok forrása elsődlegesen nem a jogi norma, hanem a szerződés.

Az itt mutatkozó probléma abban írható le, hogy vajon a szervezés és az igazgatás csupán ugyanannak az emberi tevékenységnek a szinonimája, vagy két különböző dologról van szó. Mi elfogadjuk Szamel Lajos álláspontját, aki nem tesz különbséget szervezés és igazgatás között, de élünk azzal a megszorítással, amelyet az előbbieken kifejtettünk.

¹⁴⁹ DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998. 14.

¹⁵⁰ FICZERE L. – FORGÁCS I. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Különös rész, i. m. 20.

¹⁵¹ PAPP Judit: *A közigazgatási jog alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995. 17.

¹⁵² FICZERE L. – FORGÁCS I. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Különös rész, i. m. uo.

Nevezetesen, hogy az igazgatásmélet az államot, a szervezésmélet pedig a vállalkozást tekinti archimédeszi pontnak, amelyből aztán univerzális tanításait levezeti.

8.1 A közbiztonsági rendszer

A modern polgári jogállamban közbiztonsági rendszeren mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.

A közbiztonsági rendszer elemei a közbiztonság modern felfogásából vezethetők le. Ezek szerint a közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyének és a közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a biztonsági piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből és a polgárok önvédelmi képességeinek megszervezéséből alakul ki.

A közbiztonságról a hétköznapi szintjén mindenki kialakul egy többé-kevésbé helyes értékelés, melyet abban lehetne összefoglalni, hogy ahol sok jogsértés történik, ott rossz, ahol pedig ezek előfordulása kicsi, ott jó a közbiztonság. A napi tapasztalatok azt is érzékelik, hogy melyek a jogsértő magatartások, nevezetesen azok, amelyek a hagyományokban gyökerező és a mindenki által elfogadott értékeket sértik. A devianciák száma megbecsülhető, és bár ezek a feltételezések a statisztikai adatokban tévedhetnek, a jogsértések nagyságrendi alakulását a lakosság hozzávetőlegesen jól-rosszul érzékeli.

A közbiztonság mint objektív tény mindennapi tudattal alig megismerhető. Az emberek ehhez a tudáshoz érzelmi, indulati értékelést fűznek, melyet azonban nem választanak el saját, tényeken alapuló tapasztalataiktól, társadalmi helyzetüktől, a biztonsági mező más területeitől, a tömegkommunikáció hatásaitól és a politikai élet üzeneteitől. Korinek László kutatásai feltárták a személyi biztonságot fenyegető „élettereket”, amelyekbe a gazdasági bajok, a környezeti katasztrófák és a betegségek ugyanúgy beletartoznak, mint a bűnözéstől való félelem.¹⁵³ Mindez a tudás és érzelem spontán és amorf módon befolyásolja cselekedeteiket. A közállapotokról kialakított képnek, a szubjektív biztonságnak azért van nagy jelentősége, mert az ronthatja vagy javíthatja az élet minőségét, hatékonyvá vagy éppenséggel ésszerűtlenné teheti az egyes emberek hozzájárulását lakókörnyezetük közbiztonságának megteremtéséhez, szolidaritásra és toleranciára készíthet, vagy ellenkezőleg, a közömbösséget és a másokkal szembeni agressziót táplálhatja.

A közbiztonság szakmai fogalma abból az adottságból vezethető le, hogy a devianciák tilalmak formájában jogi normákban jelennek meg, elhárításuk gyakorta rendészeti intézkedésekkel történik, a feltárt jogsértések pedig jogalkalmazói értékelést kapnak. A közbiztonság professzionális megközelítésének jellemzője a fogalmak tisztázottsága.

¹⁵³ KORINEK L.: *Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*, i. m.

A jogsértések ebben az esetben azok a bűncselekmények és szabálysértések, amelyeket a törvény ilyennek minősít, és amelyeket hatósági eljárások ekként értékelnek. A statisztikai számbavétel által az ismertté vált esetekről matematikai értelemben is pontos információnk van. A közbiztonság szakmai megismerése a tervszerű és szabályozott közhatalmi reakciók során történik, a rendőri intézkedésektől a bírósági ítéletekig. A jogalkalmazás objektivitásra törekszik. Vannak olyan technikák, amelyekkel az érzelmi, indulati reakciókat a minimumra lehet csökkenteni. (Lásd a hatóság bűncselekménnyel érintett tagjainak kizárásáról szóló eljárási szabályokat.) A közbiztonság létrehozása és megőrzése állami feladat, olyan rendészeti szolgáltatás, amelynek teljesítéséhez jogi felhatalmazás és szakmai hozzáértés szükséges. A szakmai fogalom erősen redukált, mert a közbiztonságra ható tényezők közül csak a jog által definiált elemekkel számol, a közbiztonság oltalmazása fő eszközének a hatósági repressziót tekinti, végül pedig nem foglalja magában a közbiztonságot alakító társadalmi hatásokat sem. A fogalom ugyanakkor szintetizált is, mert nem az egyes jogesetek mechanikus összesítésére, hanem a meghatározott helyen és időben elkövetett jogsértések minőségi értékelésére támaszkodik. A jogellenes emberi magatartások rendészeti közhatalommal való kezelésének azonban gyengéségei is vannak.

Ebben a sorban először a **kapacitáshiányt** kell említeni, amely azt is jelenti, hogy a rendészet nem képes minden jogsértésre reagálni (egyed számítások szerint a latencia a ténylegesen regisztrált devianciáknak mintegy a háromszorosa), amelyekre pedig hatósági válaszok adhatók, azoknak jelentős része fennakad az igazságszolgáltatás szűrőin. (Ebben a tekintetben is vannak becslések, amelyek arról tudósítanak, hogy a feltételezhetően előfordult bűnügyeknek csak mintegy három százaléka oldódik meg.) Az illetékes hatóságok korlátozott létszáma nem tesz lehetővé olyan jelenlétet, amelyet a közbiztonság eredményes oltalmazása megkívánna, a létszámemelésnek pedig objektív határai vannak. Ismeretesek olyan számítások, amelyek az egyes országok úgynevezett rendőrsűrűségét mutatják be. Itt a számok azt igazolják, hogy a legalacsonyabb szint az, amikor egy rendőrré kétszáz lakos számítható, míg a legmagasabb sűrűség az egy rendőrré jutó négyszáz polgár körül alakul. Megjegyezzük, hogy ehhez a számításhoz csak az általános hatáskörrel felruházott rendészeti szervek létszámát vesszük alapul. Hazánkban ilyen kompetenciája kizárólag a rendőrségnek van, ennek megfelelően nálunk a rendőrsűrűség¹⁵⁴ kb. 450 fő, amely európai összehasonlításban igen tekintélyesnek számít. Természetesen végesek a költségvetési források is. Ebben a tekintetben ugyancsak hivatkozhatunk a fejlett polgári társadalmak országaira, amelyeknek a tapasztalatai szerint rendészeti célokra a központi költségvetésből mintegy öt százalékot lehet és kell fordítani. Ha ennél kevesebb áll rendelkezésre, akkor a közbiztonság rendülhet meg, ha ennél nagyobb összegeket használnak fel, akkor a gazdasági egyensúly megbomlása fenyeget. Magyarországon a rendészet centralizációja következtében csupán a központi költségvetési források állnak rendelkezésre.

¹⁵⁴ Rendőrsűrűség alatt az egy rendőrré számított lakosok számát értjük, a népszámlálási adatok alapulvételével.

A második akadályt a **rendészeti igazgatás bürokráciája** jelenti. A szervezet működtetése rendkívül sok energiát von el a tényleges feladatok teljesítésétől. Minél nagyobb a hierarchikus felépítés, annál több a belső, úgynevezett szervei működés személyi és dologi szükséglete. Azt is érdemes megemlíteni, hogy a szervezet belső érdekei ellentmondásba kerülhetnek annak társadalmi rendeltetésével. Minthogy pedig a zárt rendszereknek nagy az érdekérvényesítő képességük, ebből a konfliktusból gyakran nem a közösségi szempontok kerülnek ki győztesen.

A harmadik tényező a **rendészeti szakértelem és a közbiztonsági szükségletek aszimmetriája**. A rendészeti reagáló képesség fenntartása megköveteli, hogy a szakértelem minimumával is képes legyen elhárítani a közbiztonságot sértő jogellenes támadások maximumát. Minden rendőrnek tudnia kell lőni, noha a szolgálati tapasztalatok szerint egy beosztott harmincéves szolgálati ideje alatt átlagosan egyszer kerülhet ilyen súlyos szituációba. (A valóságban persze a rendőrök túlnyomó többsége szerencsére egyetlen esetben sem kényszerül arra, hogy pályafutása során fegyverét ember ellen legyen kénytelen használni.) A legsúlyosabb esetekre való szakmai felkészítés arra készíteti a rendészetet, hogy ne reagáljon a közbiztonságot sértő apróbb jelenségekre, noha egy-egy település számára ezek gyakori és tényleges veszélyeket jelentenek, amelyek ráadásul az első lépések lehetnek a súlyosabb deliktumok felé. A hatóságnak ez az alacsony ingerküszöbe válthatja ki a leggyakrabban a lakossági elégedetlenséget.

Negyedszer érdemes szólni a hatósági **információs és erőszak-monopólium** hátrányairól. A rejtőzködő rendőrség tevékenysége nem csupán a hétköznapok polgárai számára marad titokban, de még az erre hivatott felügyeleti szervek sem képesek a megfelelő kontrollra. (Így lehetséges, hogy tényleges bűnök elkövetői elkerülnek az igazságszolgáltatást, mások viszont koholmányok áldozataivá válnak.) Az erőszak alkalmazásának kizárólagos joga a visszaélések egyik forrása. Mindez pedig ahhoz vezethet, hogy a hibásan működő rendőrségi szervezet nem a közbiztonság oltalmazója, hanem annak rombolója lesz. (A rendészet egyik ismert kutatója az ilyen helyzeteket ahhoz a képtelenséghez hasonlította, amikor az orvos nem gyógyítja, hanem terjeszti a betegséget.)

A rendészeti igazgatás előbbiekben összefoglalt korlátait a demokratikus államok különböző technikákkal igyekeznek lebontani. Általában azt lehet mondani, hogy a közigazgatás minden reformja a működési zavarok csökkentésére szolgál. A jogi szabályozottság a kontrollt erősíti, a decentralizáció helyi erőforrásokat kapcsol be a közbiztonsági beruházásokba, egyes hatósági feladatok társadalmiasítása az erőszak-monopóliumot korlátozza, amely képes megszüntetni a közbiztonsági szükséglet és a szakmai kompetencia között mutatkozó feszültségeket. A rendészet civil kontrollja, a közösségi rendőrségek kialakítása, az önkormányzati rendőrség és a lakossági önkéntes társadalmi szerveződések, mint amilyen a polgárőrség, a legjobb megoldásokat kínálják. Magyarországon, ahol nem történt meg a rendőrség reformja, ahol a közösségi rendészet nem talált elfogadásra, ahol az önkormányzati rendőrségnek nincs talaja, ráadásul rendkívül gyenge a rendvédelem civil kontroll, jelenleg **a polgárőr mozgalom az egyetlen olyan erős társadalmi jelenség, amely az alkotmányos jogállam közbiztonsági szükségleteinek a fenntartásában a rendvédelem valódi partnere és kontrollja lehet.**

8.1.1 A közbiztonsági rendszer típusai és elemei

Az előbbieknél megfelelően a közbiztonsági rendszer maga is alrendszerből tevődik össze, amelyeket **rendszer típusoknak** hívunk.

Legalább három alrendszert mint **rendszer típust** érdemes megkülönböztetni:

- * a rendészeti rendszert,
- * a magánbiztonsági rendszert és
- * a civil önvédelmi rendszert.

A közbiztonsági rendszer egésze és az alrendszerei egyaránt azonos **szerkezeti elemekből** épülnek fel. A közbiztonsági rendszer **szerkezeti elemei** a következők:

- * először a rendszert meghatározó **jogszabályok összessége**,
- * másodsor a rendszert alkotó **szervezetek** és
- * harmadszor a rendszer **működésének jellemzői**.

Már most érdemes felfigyelni arra, hogy az egyes alrendszerek (rendszer típusok) szerkezeti elemeinek belső aránya igen eltérő.

A **rendészeti alrendszer** működését hatalmas tömegű anyagi és eljárási szabályt magában foglaló közjog határozza meg, miközben a rendészeti szervezetek száma kötött. Egy rendészeti szerv létrehozása gondosan előkészített közjogi aktust feltételez, de még két meglévő rendészeti szervezet összevonása is csak a jogi (alkotmányos) fundamentumok megerősítésével, nagy körültekintéssel lehetséges.

A **magánbiztonsági alrendszer** magánjogi háttere lényegesen könnyebben áttekinthető, ugyanakkor az ilyen gazdasági társaságok száma végtelen, lényegében a piac szükségletei határozzák meg.

A **civil önvédelem alrendszer az egyes polgárok és a közösségek kezdeményezéseinek foglalatja**, az egyesülési szabadság keretei között szabadon érvényesül, csak az alkotmányos korlátok szabnak határt nekik.

Könyvünk a továbbiakban a közbiztonsági rendszer típusait a jogi, a szervezeti és a működési szerkezeti elemekre figyelemmel, egymásra gyakorolt hatásait is szem előtt tartva mutatja be. Ezt a módszert nevezzük a közbiztonság **rendszer szemléletű** megközelítésének.

A rendszer szemléletű megközelítés számos **előnnyel** jár:

- * Csökkenti annak veszélyét, hogy a pártpolitikai csatározások meghiúsítsák a közbiztonság érdekében szükséges konszenzusok megszületését.
- * Rámutat az állami beavatkozás határaitra a jogellenes magatartások elleni fellépésekben, és erőteljes civil kontrollt teremt a rendészeti hatóságok működése felett.
- * Feltételezi a társadalom nagyfokú öntevékenységet és az egyes emberek önvédelmi képességeinek a növekedését.
- * Kiemeli a települési önkormányzatok szerepét a helyi közbiztonság védelmében.

- ✿ Jó feltételeket teremt a bűnmegelőzés szociális és szituációs rendszereinek kialakításához.
- ✿ Arra készíti a kriminálpolitikát, hogy a represszió mellett jelentős anyagi és szellemi erőket mozgósítson a segítő-támogató pozitív kontrollok számára (oktatás, kultúra, egészségügy, szociálpolitika stb.).

Hátránya viszont ennek a rendszerfelfogásnak az, hogy

- ✿ megnehezíti a kooperációt a sokszor eltérő érdekeltségű partnerek között;
- ✿ gyakran nélkülözi a védelmi feladatok megvalósításához szükséges szakértelmet;
- ✿ a jobb anyagi helyzetben lévők számára előnyöket nyújt;
- ✿ a helyi érdekeknek enged utat a regionális és az országos szükségletekkel szemben;
- ✿ nagy terheket ró az egyének és a helyi autonómiák vállára, miközben az állam elhanyagolhatja saját közbiztonság-védelmi köteleességét;
- ✿ az önvédelem határainak a túlzott kiterjesztése megingathatja a törvényességet.

Annak érdekében, hogy a közbiztonsági rendszer távlatos fejlesztése során az előnyöket kiaknázhassuk, és a hátrányokat a minimumra szorítsuk, jól kell kijelölni a rendszer határait. Ha a terjedelmet túlzottan szűkre szabjuk, a pozitív hatások maradnak el, ha túlzottan tágra, akkor a hátrányok erősödhetnek nehezen elviselhető mértékben.

A közbiztonsági rendszer meghatározó jelentőségű típusa (alrendszere) a rendészeti rendszer, amelynek a határait akkor tudjuk megrajzolni, ha magát a rendészet terminológiát értelmezzük.

8.2 A rendészeti rendszer

A rendészeti rendszer a közbiztonsági rendszer azon típusa (alrendszere), amely része a közigazgatásnak, és amelynek társadalmi rendeltetése – a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – a közbiztonság, a közrend és az államhatár megóvása érdekében a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek megelőzése, elhárítása, vagy csökkentése; továbbá a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, a megsértett jogrend helyreállítása.

A rendészeti rendszer elemei:

- ✿ A **rendészeti közjog** azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a rendészeti szervezetek struktúráját és szervei működését (szervezeti törvények), a rendészeti hatósági intézkedések megalapozó rendészeti ügyek törvényi tényállásait (rendészeti anyagi jog), valamint a hatósági eljárások formáját (rendészeti eljárási jog) határozzák meg.
- ✿ **rendészeti szervek** azok a közigazgatási hatóságok, amelyek rendészeti ügyekben a jogszabályokban meghatározott hatáskörrel és illetékességgel kötelesek és jogosultak eljárni.

- ✿ A **rendészeti szervek működése** azoknak a végrehajtó-rendelkező tevékenységeknek az együttese, amelyek során a rendészeti szervek teljesítik feladatukat, a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmét.

Megállapítható, hogy a rendészeti igazgatást teljesítő közigazgatási hatóságoknak három kategóriája különíthető el.

8.2.1 A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok¹⁵⁵

A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok azok, amelyek rendészeti feladataikat önállóan teljesítik. Ezek a következők:

- ✿ az általános rendészeti hatáskörű rendőrség,
- ✿ a **speciális hatáskörű** rendőrségek,
- ✿ a **pénzügyi igazgatás területén általános hatáskörrel** felruházott a pénzügyőrség,
- ✿ a **büntetés-végrehajtással összefüggő különös rendészeti hatáskörrel** bíró büntetés-végrehajtási testület, valamint
- ✿ **járuelkos, korlátozott hatáskörű helyi** rendészeti hatóságok.

A nemzetbiztonsági szolgálatokat nem soroljuk a rendészeti szervekhez, noha a hatályos jog tanúsága szerint a **nemzetbiztonsági védelemmel összefüggő különös rendészeti hatásköröket** gyakorolnak.

A következőkben számba vesszük azokat a szervezeti törvényeket, amelyek az említett rendészeti (rendvédelmi) hatóságokat létrehozták.

8.2.2 A rendvédelmi szervek a hazai közjogban

A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint a központi államigazgatási szervek sorában helyezkednek el a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai. E törvény szerint rendvédelmi szervek: a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami *és hivatásos* önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A hivatkozott törvény szerint az irányítási jogosítvány – egyebek mellett – az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, szétválasztását és alapító okiratának módosítását is), valamint

¹⁵⁵ Balla Zoltán a cél és a hozzárendelt közhatalmi jogosítványok mennyisége és erőssége alapján megkülönböztet **elsődleges, másodlagos, rendészeti jellegű feladatokat ellátó és nem közigazgatási rendészeti jellegű feladatokat ellátó szerveket**. BALLA Zoltán: *A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás*. Kézirat. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014.

a szerv megszüntetése. A kormányzati irányítás része az egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Ehhez képest nem változott a rendőrség általános definíciója, de változott a helyzet abban, hogy három önálló rendőrség jött létre, s ezt a rendszert az irányító miniszter személye köti össze:

„4. § (1) A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

(2) A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.”¹⁵⁶

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény különös hatáskörű rendőrségi szervként létrehozta az Országgyűlési Őrséget.¹⁵⁷

A titkosszolgálatok átalakítása következtében a belügyminiszter közvetlen irányítása alá került az Alkotmányvédelmi Hivatal (2010. május 29. előtt: Nemzetbiztonsági Hivatal), a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a 2010. szeptember 1. napjától működő Terrorelhárítási Központ,¹⁵⁸ valamint 2011. január 1. napjától a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), amely a rendvédelmi szervek belső elhárításával megbízott Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának az utódja.¹⁵⁹

A rendőrség a legteljesebb körben kap felhatalmazást a rendészeti kényszerintézkedések alkalmazására, a rendészeti csapaterő bevetésére, továbbá titkos információgyűjtésre.

Az előbbi példaládó ismertetés azt támasztja alá, hogy a rendőrség

- ✿ általános rendészeti feladatot lát el a közrend, a közbiztonság és az államhatár védelmében;
- ✿ **birtokolja a rendészeti funkciók teljes körét azzal**, hogy általános rendészeti feladatait őrködéssel, információszerzéssel és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával teljesíti;
- ✿ **nyomozó hatósági jogkörben általános hatáskörrel** felderítést és nyomozást folytat minden olyan bűncselekmény gyanúja esetén, amelyet a törvény nem utal más szerv különös vagy kizárólagos hatáskörébe.

A rendőrség olyan rendvédelmi szerv, **amely a közrend és a közbiztonság, valamint az államhatár őrzését átfogó általános hatáskörében rendészeti igazgatást teljesít.**

¹⁵⁶ Az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény

¹⁵⁷ Az Országgyűlési Őrség egyebek mellett ellátja a házelnök személyi védelmét, és biztosítja az Országház, az Országgyűlési Irodaház, valamint az Országgyűlés hivatali szervezete elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott tartózkodás rendjére vonatkozó szabályok betartását.

¹⁵⁸ A Terrorelhárítási Központot a 232/2010-es kormányrendelet 2010. szeptember 1-jével hozta létre.

¹⁵⁹ Lásd a rendőrségről szóló módosított 1994. évi XXXIV. törvény 7. §-át.

A **Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény szerint** a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) főbb rendészeti feladatai: bűnüldözési és nyomozó hatósági jogkörében végzi a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) által hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzését, felderítését és nyomozását, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezései betartásával kapcsolatos, hatáskörébe utalt feladatok ellátását.

Rendészeti és igazgatási jogkörében

- a) végzi a külön jogszabály által hatáskörébe utalt szabálysértések felderítését és elbírálását;
- b) ellátja a NAV nyomozó hatósága által elrendelt személyi védelmet a vonatkozó jogszabályok keretei között;
- c) végzi meghatározott körben anyagi javak, értékek őrzését, kísérését;
- d) végzi az elfogott, előállított, őrizetbe vett, valamint fogva tartott személyek őrzését, kísérését;
- e) jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségeinek és jogosultságainak végrehajtása egyik formájaként mozgó egységekkel végzi a Magyar Köztársaság területén – az EU külső határán működő határátkelőhelyek kivételével – a mélységi ellenőrzési tevékenységet;
- f) végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását, az Európai Unió valamely tagállamával közös határszakaszon lévő, a Rendőrségnek üzemeltetésre átadott közúti határátkelőhelyek kivételével;
- g) a külön jogszabályban meghatározott rendvédelmi, igazgatási feladatokat.

Az előbbi példálódzó ismertetés azt támasztja alá, hogy a NAV

- ✱ **rendészeti feladatot** lát el azzal, hogy a társadalom védelmét a pénzügyi igazgatás területén jelentkező jogellenes magatartások megelőzésével, megszakításával és felderítésével tölti be;
- ✱ **rendészeti funkciókat** gyakorol azzal, hogy a pénzügyi igazgatással összefüggő feladatait örökdéssel, információszerzéssel és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával teljesíti;
- ✱ **nyomozó hatósági jogkörben** felderítést és nyomozást folytat a hatáskörébe utalt bűncselekmények gyanúja esetén.

A NAV olyan rendvédelmi szerv, **amelyik a pénzügyi igazgatásra korlátozódó különös hatáskörében rendészeti igazgatást teljesít.**

A **büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII törvény szerint:** a büntetés-végrehajtási szervezet (a továbbiakban: bv. szervezet) a külön törvényben meghatározott szabadságelvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárasi kényszerintézkedéseket, a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság átváltoztatása folytán megállapított elzárását végrehajtott állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

A bv. szervezet feladatainak törvényes ellátásával járul hozzá a közrend és a közbiztonság erősítéséhez.

A bv. szervezet hivatásos szolgálati jogviszonyban álló tagja feladatának jogszerű teljesítése során – ha **más intézkedés nem vezet eredményre** – **az e törvényben meghatározott kényszerítő eszközök alkalmazására jogosult és köteles.**

A hivatásos állomány tagjai – egyebek mellett – kötelékben alkalmazhatók

- ✿ fogolyzandulás felszámolására,
- ✿ terrorcselekmény felszámolására,
- ✿ túsok kiszabadítására,
- ✿ megszökött fogvatartott felkutatására és elfogására.

Ha a fogva tartás, illetve a bv. szerv biztonságát közvetlenül veszélyeztető tömeg szét-
szlatására kerül sor, a törvényben meghatározott kényszerítő eszközöket vehet igénybe.

A büntetés-végrehajtási testület

- ✿ **rendészeti feladatot közvetve lát el azzal, hogy a szabadságelvonással járó intézkedések végrehajtásával hozzájárul a közrend és a közbiztonság erősítéséhez;**
- ✿ **rendészeti funkciókat** annyiban lát el, amennyiben az örködés és a legitim fizikai erőszak monopóliuma a bv. intézetek rendjének és a fogva tartás biztonságának szavatolásához szükséges.

A büntetés-végrehajtási testület **a büntetés-végrehajtásra korlátozódó speciális hatáskörében rendészeti igazgatási feladatokat teljesít.**

A katasztrófavédelemről és a hozzákapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szerint a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egység irányítása pedig állami feladat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:
 - aa) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,
 - ab) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit,
 - ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás,
 - ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be,
 - ae) földtani veszélyforrások.
- b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:

- ba)* a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti,
- bb)* nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.
- c)* egyéb eredetű veszélyek, különösen:
 - ca)* tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány,
 - cb)* ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,
 - cc)* bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,
 - cd)* a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.

Polgári védelmi feladat:

- a)* a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra,
- b)* a polgári védelmi szervezetek létrehozása és felkészítése, valamint a működéshez szükséges anyagi készletek biztosítása,
- c)* a tájékoztatás, figyelmeztetés, riasztás,
- d)* az egyéni védőeszközökkel történő ellátás,
- e)* védelmi célú építmények fenntartása,
- f)* a lakosság kimenekítése, kitelepítése és befogadása,
- g)* gondoskodás a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak (különösen víz-, élelmiszer-, takarmány- és gyógyszerkészletek, állatállomány) és a kritikus infrastruktúrák védelméről,
- h)* a kárterület felderítése, a mentés, az elsősegélynyújtás, a mentesítés és a fertőtlenítés, és az ezekkel összefüggő ideiglenes helyreállítás, továbbá a halálos áldozatokkal kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések,
- i)* a települések kockázatértékelésen alapuló veszélyeztetettségének felmérése,
- j)* a veszélyelhárítási tervezés, szervezés,
- k)* közreműködés a kulturális örökség védett elemeinek védelmében, a vizek kártételei elleni védekezés külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásában, a menekültek elhelyezésében és ellátásában, továbbá a tűzoltásban és a nemzetközi szerződésekből adódó tájékoztatás és kölcsönös segítségnyújtás feladatainak ellátásában.

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

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

Az állami tűzoltóság rendészeti feladatait a következőkben példálódzva mutatjuk be:

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

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

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

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

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

- a) a területet lezárni,
- b) a veszélyeztetett területen lakókat, a lakóhelyük elhagyására kötelezni,
- c) az ügyfelet, tanút a helyszínen tartózkodásra kötelezni,
- d) a helyszínen tartózkodókat – a rendőrségről szóló törvény szabályainak megfelelő alkalmazásával – személyazonosságuk igazolására kötelezni.” [Tvt. 14. § (4)–(6) bekezdés]

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

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

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

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

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

jogviszonyban foglalkoztatott pénzügyi nyomozó által elkövetett bármilyen bűncselekmény... ”

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

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

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

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

8.2.3 A rendészetet támogató szervezetek

A rendészeti rendszer fontos elemei azok a szervezetek, amelyek a rendészeti tevékenységet közvetlenül támogató közfeladatokat látnak el. Ezek a feladatok lehetnek funkcionális tevékenységek, amelyek a szakirányú rendészeti igazgatás számára nyújtanak szolgáltatásokat (elemző-értékelő munka, nemzetközi kapcsolattartás stb.), lehetnek közszolgáltatások, amelyeket a rendészet is igénybe vesz (elektronikus közszolgáltatások), és lehetnek közigazgatási hatósági feladatok, amelyek esetenként rendészeti értékelést is igényelnek (állampolgársági és bevándorlási ügyek):

- ✱ Az egyes rendészeti és nemzetbiztonsági szervek tevékenységét adatkezelési és koordinációs feladatok elvégzésével támogató, a szervezett bűnözés megelőzésének, megszakításának és felderítésének elősegítése céljából, a szervezett bűnözés elleni fellépés céljából gyűjtött adatok gyűjtésével, felhasználásával és ellenőrzésének koordinációjáért felelő szerv kijelölése tárgyában a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő jelenségek elleni fellépés szabályairól szóló 1999. évi LXXV. törvénnyel létesített Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ [lásd a 305/2006. (XII. 23.) kormányrendeletet a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról].

- ✱ **A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala** (KEKKH) létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet szerint: „A Kormány az elektronikus közszolgáltatásokhoz, valamint egyes központi közigazgatási nyilvántartási rendszerekhez kapcsolódó adatkezelési és hatósági feladatok ellátására, azok fejlesztésére és üzemeltetésére, valamint a nem polgári célú frekvenciagazdálkodással kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására létrehozta a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát (a továbbiakban: KEKKH) [...] Bűnügyi nyilvántartó szervként a Kormány a KEKKH-t jelöli ki.”
- ✱ Bűnügyi adatkezelési és a nyomozáshoz kapcsolódó koordinációs feladataira tekintettel ekként kell minősíteni az Európai Unió bűnüldözési információrendszerét és a **Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete** keretében megvalósuló együttműködésről és információszerezésről szóló 1999. évi LIV. törvény, valamint a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten 2001. október 4-én aláírt együttműködési megállapodás kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXIX. törvényben kapott felhatalmazás alapján kibocsátott 4/2003. (I. 30.) BM–PM együttes rendeletben meghatározott szabályok szerint működő Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot is.
- ✱ Idegenrendészeti feladatkörére tekintettel úgyszintén ellát támogató rendészeti feladatokat a 162/1999. (XI. 19.) kormányrendelettel létrehozott Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.¹⁶⁰

Amint láttuk, a támogató feladatok egy része a közigazgatási és a bűnügyi nyilvántartások kezelésében, más részük a nemzetközi rendészeti kapcsolatok szervezésében, idegenrendészeti feladatok, hatáskörök gyakorlásában határozható meg.

8.2.4 Járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságok

Korlátozott mértékben teljesít rendészeti funkciókat a közterület-felügyelet. A **közterület-felügyeletet** önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, e testület azonban egyes **speciális** (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben, és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat. Ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése a helyi közrend és közbiztonság védelme. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz, csak szűk körben, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható

¹⁶⁰ A hivatal az egész ország területére kiterjedő illetékességgel látja el:
 – a magyar állampolgárságról szóló jogszabályokban az igazságügyi és rendészeti miniszter feladatkörébe utalt állampolgársági feladatokat;
 – központi idegenrendészeti hatóságként a jogszabályokban a hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatokat;
 – menekültügyi hatóságként a jogszabályokban a hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat.

kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület-felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amely egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztaság védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a közrend és a közbiztonság védelmében. Vannak további olyan sajátos jogállású szolgáltató szervezetek, mint az 1997. évi CLIX. törvény (Fbt.) alapján működő fegyveres biztonsági őrség, a természetvédelmi őrség, a mezőőrök és a hegyőrök is. E kategóriába tartoznak a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény szabályai szerint működő halászati őrk, továbbá az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény további, speciális hatáskörű rendészeti szervekről rendelkezett:

„Önkormányzati rendészeti szervet – a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés – a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 17. § (1) bekezdésében meghatározott feladat ellátása érdekében belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységként hozhat létre. A feladat a (2) bekezdésben meghatározott személy önálló alkalmazása útján is ellátható. Önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulások formájában is működtethet.

Az önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, az erdészeti szakszemélyzet, a jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr.” [3. § (1)–(2) bekezdés]

A törvény létrehozta a helyi rendészet feladatokban közreműködő segédfelügyelői státust:

„Segédfelügyelő az a büntetlen előéletű, magyar állampolgár lehet, aki a tizennyolcadik életévét betöltötte, cselekvőképes, a feladata ellátásához e törvényben és jogszabályban előírt képesítési feltételekkel rendelkezik. A segédfelügyelő önálló intézkedési jogosultsággal nem rendelkezik, közterületen és külterületen végzett munkáját kizárólag a 3. § (2) bekezdésében meghatározott személyek jelenlétében és utasítása szerint végezheti. A segédfelügyelő közreműködése nem terjedhet ki [...] intézkedésekre és kényszerítő eszközök alkalmazására. A segédfelügyelő kizárólag önvédelmi célból vegyi eszközt és szolgálati kutyát tarthat magánál, valamint önvédelmi célból testi kényszert alkalmazhat.” [4. § (2)–(6) bekezdés]

A törvény bevezeti a rendészeti feladatokat ellátó személy fogalmát a következők szerint: „A rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tényt, tevékenységet, mulasztást észlel vagy olyan tényt, tevékenységet, mulasztást hoznak tudomására, amely törvényben meghatározott feladatai ellátásával összefüggő ügyben beavatkozást tesz szükségessé [11. § (1) bek.]

A rendészeti feladatot ellátó személy jogosult a tetten ért személy visszatartására, dolog ideiglenes elvételére, igazoltatásra, ruházat, csomag és jármű átvizsgálására, valamint jármű feltartóztatására, a tetten ért személy előállítására. A törvényben meghatározott a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló rendészeti feladatokat ellátó személynek, ellenszegülés esetén az előállításhoz a rendőrségről szóló törvény szerint a rendőrség segítségét kell kérnie.

Az intézkedés kikényszerítése céljából kizárólag vegyi eszközt alkalmazhat, illetve az előállításnak ellenszegülő megbilincselhető. Lőfegyvert rendészeti feladatnál csak önvédelemre használhat.

A törvény a rendészeti feladatokat ellátó személy számára képzési és vizsgakötelezettséget ír elő. Kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismeretekből tesz vizsgát.

A rendészeti feladatokat ellátó személy munkáltatója a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladat-ellátás összehangolása érdekében – írásbeli együttműködési megállapodást köt.”

Nem kétséges, hogy a most idézett törvényhelyek a helyi közbiztonság hatékonyabb védelmét célozzák. Erre a múltban már több kísérlet is történt.

8.3 Jogalkotási törekvések a helyi közbiztonság javítására

A demokratikus jogállamnak rendelkeznie kell mindazon rendészeti és büntetőjogi eszközökkel, amelyekkel az alkotmányos alapértékek és az azok forrását jelentő emberi méltóság megóvható a jogsértésekkel szemben. Különösen nehéz kérdés, hogy hol vannak a szólás- és véleménynyilvánítás határai a gyülekezési és az egyesülési szabadság gyakorlásában. Az elmúlt évek hazai tapasztalatai szerint ezeket a határokat sem a jogalkotásnak, sem a rendészeti igazgatásnak, sem a bűnüldözésnek, sem pedig az igazságszolgáltatásnak nem sikerült a jogbiztonság és az igazságosság érdekében kijelölnie.

Ha azt vizsgáljuk, hogy az imént felsorolt állami funkciók közül melyiket milyen arányú felelősség terheli ezért a kudarcért, akkor első helyen nem a jogi szabályozás hiányosságait kell említeni. Bármilyen heveséggel folyik a büntetőjog-alkotás, az önmagában megoldást nem hozhat. Az írott jog absztrakt tilalmai csak az ítélkezési gyakorlat konkrétságában képesek érvényesülni. A bűnüldözés az igazságszolgáltatás előkészítése, ami nem nélkülözheti az ítélkezés iránymutatásait. A bűnüldözés ilyen iránymutatásokat alig kapott, amely nem csupán az állami büntetőhatalmat, hanem a rendészeti igazgatás egészét is gyengítette. A rendészeti feladatoknak azonban csak egy kisebb, habár nagyon fontos részét jelenti a bűnüldözés. A közrend és a közbiztonság fenntartását szolgáló végrehajtó – rendelkező hatósági tevékenység irányítása kormányzati feladat, amely az elmúlt húsz esztendőben inkább volt a rögtönzések és a kapkodások terepe, mintsem a stratégiai távlatokra tekintő építkező közigazgatás.

A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit.

Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapotanalízise. Arra a kérdésre kell válaszolni, amelyet a már idézett tanulmányában Szabó András a következők szerint fogalmazott meg: „...**képes-e az adott társadalom intézményesített szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet.**”¹⁶¹

Ezek a kérdések különösen akkor válnak időszerűvé, ha

- ✿ az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás;
- ✿ a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió;
- ✿ a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott, és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt;
- ✿ az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembeáll a biztonságot fenyegető veszélyekkel. A polgárosodásnak ez a folyamata csupán negatív kontrollokkal nem biztosítható. A gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális gondoskodás pozitív kontrollmechanizmusainak mind hatékonyabb működésére van szükség, de még ezek együtt sem képesek az egyéni élet katasztrófáinak, az irracionális, indulati cselekvések veszélykeltő hatásait teljességgel kiküszöbölni.

A hagyományos közösségi formák felbomlása és az új kohéziós erők késlekedő feltámadása a közösség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb és újabb konfliktusok termelői lesznek.

Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen rontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotáért vállalják a felelősséget, de szinte semmit nem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, a helyi bajokkal szemben annál tehetetlenebbek.

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik.

A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetatlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesítenie.

A centralizált szervezet minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövétébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett hogy együttműködne vele.

¹⁶¹ SZABÓ András: *Bűnözés – ember – társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 138.

Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a lokális veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak.

Összefoglalás a 8. fejezethez

A közbiztonsági rendszer alrendszerei:

- ✿ a rendészeti rendszer,
- ✿ a magánbiztonsági rendszer és
- ✿ a civil önvédelmi rendszer.

A közbiztonsági rendszer egésze és az alrendszerei egyaránt azonos **szerkezeti elemekből** épülnek fel. A közbiztonsági rendszer **szerkezeti elemei** a következők:

- ✿ először a rendszert meghatározó **jogszabályok összessége**,
- ✿ másodsor a rendszert alkotó **szervezetek**, és
- ✿ harmadszor a rendszer **működésének jellemzői**.

A **rendészeti rendszer** a közbiztonsági rendszer azon típusa (alrendszere), amely része a közigazgatásnak, és amelynek társadalmi rendeltetése – a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – a közbiztonság, a közrend és az államhatár megóvása érdekében a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek megelőzése, elhárítása, vagy csökkentése; továbbá a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, a megsértett jogrend helyreállítása.

A rendészeti rendszer elemei:

- ✿ A **rendészeti közjog** azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a rendészeti szervezetek struktúráját és szervei működését (szervezeti törvények), a rendészeti hatósági intézkedések megalapozó rendészeti ügyek törvényi tényállásait (rendészeti anyagi jog), valamint a hatósági eljárások formáját (rendészeti eljárási jog) határozzák meg.
- ✿ A **rendészeti szervek** azok a közigazgatási hatóságok, amelyek rendészeti ügyekben a jogszabályokban meghatározott hatáskörrel és illetékességgel kötelesek és jogosultak eljárni.
- ✿ A **rendészeti szervek működése** azoknak a végrehajtó–rendelkező tevékenységeknek az együttese, amelyek során a rendészeti szervek teljesítik feladatukat, a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmét.

A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok rendészeti feladataikat önállóan teljesítik. Ezek a következők:

- ✿ az általános rendészeti hatáskörű rendőrség,
- ✿ a **speciális hatáskörű** rendőrségek,

- ✿ a **pénzügyi igazgatás területén általános hatáskörrel** felruházott a pénzügy-
őrség,
- ✿ a **büntetés-végrehajtással összefüggő különös rendészeti hatáskörrel** bíró
büntetés-végrehajtási testület, valamint
- ✿ **járulékos, korlátozott hatáskörű helyi** rendészeti hatóságok.

A nemzetbiztonsági szolgálatokat nem soroljuk a rendészeti szervekhez, noha a hatályos jog tanúsága szerint gyakorolnak a **nemzetbiztonsági védelemmel összefüggő különös rendészeti hatásköröket**.

Az előbbi példálódzó ismertetés azt támasztja alá, hogy a NAV

- ✿ **rendészeti feladatot** lát el azzal, hogy a társadalom védelmét a pénzügyi igazgatás területén jelentkező jogellenes magatartások megelőzésével, megszakításával és felderítésével tölti be;
- ✿ **rendészeti funkciókat** gyakorol azzal, hogy a pénzügyi igazgatással összefüggő feladatait örökdéssel, információszerzéssel és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával teljesíti;
- ✿ **nyomozó hatósági jogkörben** felderítést és nyomozást folytat a hatáskörébe utalt bűncselekmények gyanúja esetén.

A NAV olyan rendvédelmi szerv, **amelyik a pénzügyi igazgatásra korlátozódó különös hatáskörében rendészeti igazgatást teljesít**.

A **büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII törvény szerint**: a büntetés-végrehajtási szervezet (a továbbiakban: bv. szervezet) a külön törvényben meghatározott szabadságelvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárású kényszerintézkedéseket, a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság átváltoztatása folytán megállapított elzárást végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

A büntetés-végrehajtási testület

- ✿ **rendészeti feladatot közvetve lát el azzal, hogy a szabadságelvonással járó intézkedések végrehajtásával hozzájárul a közrend és a közbiztonság erősítéséhez;**
- ✿ **rendészeti funkciókat** annyiban lát el, amennyiben az örökös és a legitim fizikai erőszak monopóliuma a bv. intézetek rendjének és a fogva tartás biztonságának szavatolásához szükséges.

A büntetés-végrehajtási testület a **büntetés-végrehajtásra korlátozódó speciális hatáskörében rendészeti igazgatási feladatokat teljesít**.

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

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

Kérdések a 8. fejezethez

1. Mit értünk közbiztonsági rendszeren?
2. Mi a rendészeti rendszer?
3. Melyek a szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok?
4. Miért soroljuk a büntetés-végrehajtási testületet a rendészeti szervek közé?
5. Milyen ismérvek alapján teljesítenek rendészeti igazgatást a katasztrófavédelmi szervek?

9. FEJEZET

A rendészet személyzete

9.1 A rendészeti szervek személyi állománya

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint: „Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékelt közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában. Ennek érdekében Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (5) bekezdésében foglaltak alapján az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:”

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) bevezetője kifejti, hogy miért van szükség a fegyveres szervek hivatásos állomány viszonyainak a köztisztviselői jogállástól eltérő szabályozására. „Magyarország függetlenségének, törvényes rendjének, valamint a lakosság és az ország anyagi javainak védelmét ellátó szervek hivatásos állományától az állam tántoríthatatlan hűséget, bátor helyállást követel. A hivatásos állomány tagjai a törvények és más jogszabályok, valamint a nemzetközi jog előírásainak megfelelően, a fegyveres szervek feladataihoz igazodó szakmai ismeretek birtokában különleges közszolgálatot teljesítenek. Az Országgyűlés – elismerve a hivatásos szolgálattal járó nagyobb áldozatvállalást és az azzal arányban álló erkölcsi és anyagi megbecsülés indokoltságát – a fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról a következő törvényt alkotja.”

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) megalkotása tovább erősítette a rendészeti szerveknek a civil közigazgatástól való elkülönülését. A szolgálati jogviszonyt ez a törvény nem tartotta lehetségesnek a köztisztviselői vagy a közalkalmazotti jogviszonyok között rendezni, hanem úgy foglalt állást, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományának jogi helyzetében nincs különösebben nagy eltérés a katona és a rendőr státusa között.

„A kompetenciaalapú, fejlesztésközpontú integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszert öt plusz egy folyamat köré indokolt rendezni.

- ✿ Az **első a munkavégzési rendszerek**, amelyek magukban foglalják a rendészet munkafeladatait, a munkavégzés technológiáját, a feladatok ellátásához szükséges munkavállalói készségeket, kompetenciákat, a vezetők vezetői filozófiáját és stílusát, valamint a tágabb emberi erőforrás-gazdálkodási elvek és gyakorlatok rendészetre jellemző kombinációját.
- ✿ A **második az emberi erőforrás áramlás**, amellyel megteremthetők annak a feltételei, hogy a rendészetben felkészült vezetői és munkatársi állomány álljon rendelkezésre. Ennek a kihívásnak akkor lehet eleget tenni, ha a szervezetek egyre tudatosabban tervezik, irányítják és szervezik az emberi erőforrás áramlását a felvételtől a pálya lezárásáig.
- ✿ A **harmadik a teljesítménymenedzsment**, amely a szervezeti teljesítményhez történő egyéni, csoportos és szervezeti egység szintű hozzájárulások mértekének és módjának tervezésére, mérésére, értékelésére terjed ki. Stratégiai, vezetői kérdés az egyéni és a szervezeti teljesítmény kapcsolatának megteremtése, a személyes teljesítmény és a személyes fejlődés összehangolása, az értékelési tevékenység elhelyezése a fejlesztési, ösztönzési és szervezeti kommunikációs folyamatba.
- ✿ A **negyedik a kompenzáció és a javadalmazás**, amelynek része minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatás, amelyet a rendészetben dolgozók szolgálatukért és munkájukért kapnak. A nem anyagi jellegű ellenszolgáltatás alatt érthető például az olyan belső motivációs tényezők, mint az érdekes és kihívó munka vagy a személyes fejlődés lehetősége is. A korszerűnek tekinthető kompenzációs és javadalmazási rendszer alapja a munkakör-elemzésen alapuló munkakör értékelés. E módszer segítségével az egy szervezeten belül megtalálható valamennyi munkakör valóságos értéke szerinti rangsorba állítható.
- ✿ Az ötödik az emberi erőforrás fejlesztés, amely a munkaerő-áramlási folyamat szerves része, és szoros kölcsönhatásban áll a teljesítménymenedzsmenttel is. A fejlesztés alatt olyan integrált rendszer működését értjük, amelyben a stratégia megvalósításához szükséges kompetenciákat figyelembe véve határozzák meg a fejlesztendő területeket, és jelölik ki az egyéni és csoportos fejlesztési akciók irányait. A stratégiai szemléletű fejlesztési rendszer a fejlesztést a szervezet mindennapi működésébe, a vezetői munkába integrálja, így biztosítva a fejlesztési igények minél gyorsabb és pontosabb kielégítését. A fejlesztési rendszernek ugyanakkor segítenie kell a munkatársak egyéni karriercéljainak elérését, fejlődési motivációik kielégítését is.

Vannak olyan tevékenységi területek, amelyek az előző öt emberi erőforrás-gazdálkodási folyamat mindegyikéhez kapcsolódhatnak, és amelyek alkalmazása nélkül integrált rendszerműködtetésről nem beszélhetünk.¹⁶² Az további elemzést igényel, hogy

¹⁶² SZAKÁCS Gábor: *Az emberi erőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezése*. Rendészeti Szemle, Különszám, 2010. 307.

az uniós csatlakozás óta eltelt időszak milyen mértékben igazolta vagy módosította az előbbieken idézett víziót. Mindenesetre a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megalakulása arra vall, hogy keresni kell a civil közigazgatást, a rendészetet és a honvédelmet összekapcsoló közös nevezőket.

9.1.1 A rendőr-szociológia a hivatásról

Az európai rendőrségi kutatások a múlt század utolsó harmadában szakítottak a korábban kizárólag közjogiasságnak mondható megközelítésükkel, és széles körben vettek át módszereket az amerikai rendőr-szociológiától. Az európai rendőrségek egyre több hajlandóságot mutatnak a szociológiai (szervezéstudományi) vizsgálati eredmények befogadására (lásd a magyar rendőrséget is átvilágító Team Consult cég rendőrségi tárgyú vizsgálatai Európa több országában).

Ma már nem tekinthető tisztán az amerikai kontinens privilégiumának a rendészetek szociológiai módszerekkel történő elemzése. Európában is sokasodnak azok az igényes munkák, amelyek a jogtudósok mellett a szociológusok véleményének is teret engednek akkor, amikor a cél a rendőrség jobb megismerése. Ennek hazai példáját láthatjuk abban, ahogyan a rendészeti stratégia részeként a társadalomtudományok kutatói a rendészet foglalkozási kultúrájának alaptéziseit megfogalmazták: „**A foglalkozási kultúra alakítására kidolgozott stratégia kiindulópontja az a négy viszonyrendszer (a továbbiakban: paraméterek),¹⁶³ amely a rendészetben dolgozók társadalommal való kapcsolatát mutatja, és azok a tényezők (a továbbiakban: determinánsok), amelyek a paraméterek tartalmát meghatározzák. A négy paraméter segítségével leírható valamennyi rendészeti foglalkozási kultúra. Ezeknek a paramétereknek a tartalmát pedig az egyes determinánsoknak a megváltoztatásával tudjuk befolyásolni. Hogy mindez hogyan történjen – ezt írja le a jelen stratégia. A stratégiai cél egy olyan foglalkozási kultúra kialakítása, amely alkalmas arra, hogy a rendészet képes legyen csökkenteni a társadalmi konfliktus-potenciált. A rendészeti foglalkozási kultúra jelen helyzetét a paraméterek alapján jellemezve megállapítható, hogy nincs egységesen érvényesülő értékrend, a civilekhez való viszony ambivalens; a rendészetben kívül és belül is a parancsolás és engedelmeskedés dominál. A rendészeti foglalkozási kultúra jelen helyzetét a determinánsok alapján jellemezve megállapítható, hogy egy nyíltan kifejtett társadalmi szerep-meghatározás nélküli, militáris, erősen hierarchikus, nem feladatorientált struktúra uralkodik. Mindehhez egy tisztázatlan és elavult szelekciós rendszer, illetve egy olyan képzés tartozik, amely túlhaladott koncepciók alapján folyik, s az oktatók nem ritkán kontraszelektáltak. A jogi szabályozás a rendészetet mindenekelőtt erőszakszervezetként kezeli, ennek minden negatív következményével a civilekre és a rendészetben dolgozókra nézve. A stra-**

¹⁶³ A négy paraméter: a civilekhez, a civil világhoz való viszony; a rendhez való viszony; a hatalomhoz és az erőszakhoz való viszony; a szervezethez való viszony.

tégiai cél eléréséhez mindenekelőtt demokratizálni kell a rendészeti szervezetek belső viszonyait, és ki kell alakítani, el kell fogadtatni a civilvilághoz viszonyulási szolgáltatói attitűdjét. Ehhez a következőképpen kell átalakítani a determinánsokat: A rendészet társadalmi szerepét úgy kell meghatározni, hogy a rendészetet a konfliktus-potenciál minimumra csökkentésével biztosítani tudja a társadalmi sokféleség együttműködését. A szervezeti és hierarchikus viszonyok átalakításához a szervezetet nyitottá és rugalmassá, a szervezeten belüli hatalmat pedig funkcionális jellegűvé kell tenni. A szervezeti kultúra átalakításához mellérendeltségen alapuló együttműködést, önállóságot, kreativitást, kritikai szellemet preferáló légkört, teljesítmény alapon működő értékelést kell létrehozni. A jogi szabályozás területén olyan változtatásokra van szükség, amelyek a közösséggel való együttműködésen alapuló, azaz szolgáltatói típusú rendészeti modellből indulnak ki. A szelekcióban egységes, kompetenciamérésen alapuló gyakorlatot és ehhez kapcsolódó Értékelő Központot kell létrehozni. A képzési szintek egymáshoz hangolásával egy komplex, rugalmas és nyitott, kompetencia alapú moduláris képzési struktúrára van szükség, melyben az együttműködés kultúrájára vonatkozó értékeket sajátíthatják el a hallgatók.

A rendészeti foglalkozási kultúra alakulásának folyamatos követéséhez ki kell alakítani és folyamatosan működtetni egy monitoring rendszert.¹⁶⁴

Tapasztalható, hogy a szociológusok szeretik a rendőrséget egyetlen szervezetnek, egyetlen foglalkozásnak bemutatni, holott ebben az esetben egymástól eltérő szervezeti kultúrákról és különböző szakmákról van szó.

Szervezeti oldalról a rendészet vagy rendvédelem, a hatályos hazai jogi megoldás szerint magában foglalja: a rendőrségeket (2008 előtt a határőrséget is), a pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási testületet és a katasztrófavédelmi szervezeteket (polgári védelem, tűzoltóság). A rendészeti funkciókra tekintettel különbséget kell tenni a jelenlétet megvalósító örködő feladatok, a legitim erőszakot alkalmazó veszélyelhárító karhatalmi funkciók és a jogellenes cselekmények felderítését szolgáló információszerző, bizonyítékokat feltáró bűnüldözés között.

A szakmai követelmények tanúsága szerint eltérő tudást, jártasságot és adottságokat követel a közbiztonsági ágazat, a bűnüldözés, valamint az igazgatásrendészet. A szervezeti működést biztosító funkcionális feladatok azért nem írhatók a rendőri szakmák sorába, mert itt a civil szakértelem és a testületi szükségletek harmóniában vannak (orvos, jogász, pedagógus, közgazdász stb.).

A hazai rendőr-szociológia teljesítményei ezeknek a megkülönböztetéseknek kevés figyelmet szentelnek, amely azonban nem rontja a tanulmányok értékét. Egyfelől azért nem, mert a magyar rendőrség hagyományosan egységes modellt követ, amelyben a közbiztonsági veszélyelhárítás és a bűnüldözés egyetlen szervezet keretei között valósul

¹⁶⁴ KRÉMER FERENC – MOLNÁR KATALIN – SZAKÁCS GÁBOR – VALCSICSÁK IMRE: *A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítás – stratégiai koncepció*. Rendészeti Szemle, Különszám, 2010. 269.

meg. Noha 1990 után éles kritika érte a korábban gyakran hangoztatott összrendőri, összbelügyi szemléletet, az egységes szervezet fenntartotta, sőt erősítette is a közös értékek elfogadását. Másfelől azért sem róható fel a szociológusnak a rendőrséget homogenizáló felfogása, mert a rendészetben, minden szakmai törekvés ellenére, ténylegesen nem szerzett magának megfelelő rangot a speciális szaktudás, megmaradt tehát a generalisták „uralma”. (Általános gyakorlat, hogy a szakvégzettségtől függetlenül helyeznek át beosztottakat az egyik szakterületről a másikra. Nem ritka az sem, hogy egy-egy életpálya viszonylag rövid idő alatt megjárja valamennyi szolgálati ágat.)

A szociológiai megközelítés kritikai alapállása azt jelenti, hogy ezek a kutatások a rendőrség működési zavarait kívánják feltárni, és nem tekintik feladatuknak a gyakorlat igazolását. Az viszont felvethető, hogy a társadalom kutatói nem elfogultak-e (netán előítéletesek) a vizsgálati tárggyal.

A rendészeti igazgatás, amint azt láttuk, a társadalom úgynevezett negatív kontroll-mechanizmusának része, ezért kénytelen széles felületen érintkezni a devianciák világával, ráadásul eszközei bizonyos szimmetriát mutatnak a jogellenes emberi magatartásokkal, amelyekről kötelessége megóvni a társadalmat. (Az erőszakra gyakran erőszakkal válaszol, amelynek a legitimitása nem mindig felismerhető, és nem is mindig adott. A megtévesztéssel szemben maga is megtévesztéssel védekezik, a cselre csellel reagál, a rejtőzködőt úgy képes leleplezni, hogy maga is rejtőzködik.) A társadalom az ilyen feladatok szükségességét belátja ugyan, de nem szívesen azonosul azokkal, akik a „piszkos munkát” végzik. Minden együtt van ahhoz, hogy szubkultúra alakuljon ki.

A rendőrség olyan mértékben elhatárolódik a civil társadalomtól, továbbá a testületbe belépőtől olyan magas szintű identifikációt követel meg, ami ezt a konfliktust szinte feloldhatatlanná teszi. Erre mutatott rá **Krémer Ferenc** a rendőrségről szóló szervezet-szociológiai monográfiájában.¹⁶⁵

Idézett művében Krémer kérdőíves módszerrel vizsgálja a magyar rendőrök társadalmi szerepfelfogását. Arra a kérdésre, hogy mit képvisel a rendőr a mai magyar társadalomban, a következő lehetőségeket választhatták a rendőrségi állományból vett minta tagjai: idegen hatalmat, közös értékeket és normákat, csak a törvényt és végül a biztonságot. A bűnüldöző funkciót, a bűnözés elleni küzdelmet jelzi úgy a kérdőív, mint „idegen hatalmat”. Az kétségtelen, hogy a nyomozás sajátossága az, hogy a büntető igazságszolgáltatás előkészítéseként működik, minthogy a bűnügyi rendőrségnek nincsenek ítélkező funkciói. Ennek ellenére az igazságszolgáltatási szervezet soha nem áll a modern rendőrség előtt idegen hatalomként, még akkor sem, ha kapcsolataik nem mindig felhőtlenek. A neves spanyol szakértő, **Amadeu Recasens i Brunet** a rendőrség és az igazságszolgáltatás viszonyát „hamis barátság” nevezi.¹⁶⁶

¹⁶⁵ KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.

¹⁶⁶ RECASENS, i Brunet Amadeu: *Police et magistrature*. Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2. 145.

A válaszadók nagyon kis százaléka gondolta úgy, hogy ők „idegen hatalmat képviselnek”. A túlnyomó többség a rendőrség elsődleges feladatának a közös értékek és normák, valamint a biztonság védelmét tekintette. Meglepően kevés szavazatot kapott a törvények képviselése, holott a modern rendőrség az alkotmányos rendszerben a jog hadseregeként működik. A tekintélyelvű rendszerek mindig is hajlamosak a biztonság kizárólagos letéteményeseinek tekinteni magukat, a monolit uralomhoz szokott társadalmak szívesen fogadják ezt az állami atyáskodást. Konkrét helyzetekben azonban kiderül, hogy jogállamban ez a rendőrségi felfogás nem kifizetődő. Példánkat a gyülekezési jogból vesszük. Diktatúrában ilyen jog nem létezik. Demokráciában viszont ehhez nem kell rendőrségi engedély, nagyon szigorúan meghatározott esetekben viszont lehetőség van a rendezvény betiltására. [A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 2. § (3) bekezdése szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.] Ha a jogszabály nem rendelkezik világosan arról, hogy a véleménynyilvánítás mikor valósít meg olyan bűncselekményt, amely okot adhat a gyülekezési jog korlátozására, a rendészet elbizonytalanodik. Ebben az esetben a rendőr – aki a kérdőívben esetleg az értékek védelmét tartotta a legfontosabbnak – most mint döntéshozó világos és egyértelmű jogszabályi rendelkezések után áhítózik. Megérti, hogy feladatának nem erkölcsi ítéletek meghozatalával, hanem a jó törvények helyes végrehajtásával képes eleget tenni.

Amikor a szociológus arra keresi a választ, hogy mennyire tekintik a rendészet társadalmi rendeltetésével összeegyeztethetőnek a katonai szervezetet, a parancs mindenhatóságát, akkor a válaszokból kiderül, hogy a rendőrtisztviselők a mindennapokban élik meg azt a konfliktust, amikor a szakmai feladatot attól idegen irányítási struktúrában kell végrehajtani. Természetesen a válaszok értékelése pontosabb lehetne, ha az egyes szolgálati területekről külön-külön merítenék a mintákat. A nyomozó vagy a közterületi szolgálatért felelős szakember számára a feltétlen engedelmesség elve a problémamegoldó tevékenység megnyomorításával járhat, a csapaterő bevetése ellenben egyenesen megköveteli a hierarchikus irányítást. Krémer felismeri az ellentmondást, hogy miközben a rendőr a szervezeten belül elveszítheti minden önállóságát, a szakirányú szolgálati feladatainak teljesítése során gyakran kerül olyan helyzetbe, amikor kénytelen teljesen magára hagyatkozva cselekedni. A rendészeti igazgatás diszkrecionális jellemzőit leíró részben a szerző gyakran hivatkozik **James Q. Wilsonra**, aki tanulmányában azt feszegeti, miszerint itt nem a közigazgatásban megszokott szabad mérlegelésről, hanem olyan előre ki nem számítható helyzetekről van szó, amelyekben a rendőr nem képes eredeti hivatásának megfelelően személytelenül részt venni. Ilyenkor azután egy sajátságos kettős nyomás alá kerül. Vannak elvárások egyfelől az eredményességre, a szolgálati érdekek képviselésére, másfelől pedig a törvényes rend érvényesítésére, az eljárási garanciák betartására, az emberi jogok tiszteletére. Az elvárásoknak ez a két nagy rendszere csak igen ritka pillanatokban kerül egymással szinkronba. Ezért azután a rendőrnek kell választania, mely helyzetekben hova teszi a hangsúlyt, az eredményességre vagy a törvényességre. (Még akkor is, ha a jogállami szellem ezt a válogatást nem tűrheti.)

Az a rendőrségi beosztott, aki egyforma erővel kívánja érvényesíteni a törvény előírásait és az eredményesség követelményeit, Wilson szerint **idealista**. Az ő ambícióinak a **legális** (törvényesen működő), professzionális rendőrség felel meg.

Az a rendőr, akinek az eredményesség lényegesen fontosabb a törvényességnél, az a **represszív** rendőr, aki legjobban az **autoriter** (tekintély) típusú rendőrségnél érezheti jól magát, minthogy harcossá győzni akarását ott díjazza a legjobban, miközben a törvényesség sérelme felett „nagyvonalúan” elsiklanak.

Előfordul, hogy a rendőr minden bizodalma a törvények betartásában van, remélve, hogy ez majd magával hozza az eredményességet. Őt nevezhetjük **optimistának**, a formák betartójának, aki a leghasznosabb tevékenységet a lakossági kapcsolatokat építő, megelőzésre orientált **közösségi rendőrségnél** fejtheti ki.

Végül szólni kell a sokat tapasztalt **realistáról**, aki már nem hisz sem a törvények erejében, sem a szakmája lehetőségeiben, egyetlen mentsvára a rutin, a formai szabályok gépies betartása, neki megnyugvást csak a konzervatív, **bürokratikus** rendészet nyújthat.¹⁶⁷

Ami a rendőri munka diszkrecionárius jellegét illeti, az európai kutatók közül többen hasonló következtetésre jutottak. A svájci **Thomas Hug** például a rendőri beavatkozások spontaneitásáról, amorf jellegéről és autonómiájáról szól, amikor azt a nehezen feloldható ellentmondást mutatja be, ami a bűnüldöző rendészet és a büntetőigényt érvényesítő igazságszolgáltatás között feszül.¹⁶⁸ A francia **Dominique Monjardet** az intézkedések nem prognosztizálható veszélyekre reagáló jellemzőjét, a válaszreakció intuitív jellegét és az azonnali reagálás szükségletét írja le.¹⁶⁹ Itt is utalunk arra, hogy ezek a vonások a különböző szolgálati területeken meglehetősen eltérő mértékben vannak jelen. Tény viszont, hogy az így keletkezett feszültségek nagyobb része a szakmai ismeretek, a tapasztalat gyarapodásával, valamint a jártasságot fokozó tréningekkel oldható, ezért egyáltalán nem fátum, hogy a váratlan helyzeteket mindig csak rosszul lehet megoldani.

A rendőr-szociológia keresi a választ arra a kérdésre is, hogy vajon **munka** vagy **hivatás**-e a rendőrködés. Azok a szerzők, akik megpróbálták a közszolgálatot **szakmaként** definiálni, elkerülték ezt a hamis alternatívát. **Max Weber** mellett hivatkozhatunk Bibó Istvánra, aki a közhivatalnok tevékenységével szemben a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatosság hármasságát fogalmazta meg. Nem igaz, hogy ezek a követelmények soha egyetlen közszolgálatban sem valósulnak meg a maguk tisztaságában. Elmondható viszont, hogy teljesülésük sok akadályba ütközik. A rendőri szolgálat szakmaként művelve a külső és a belső motivációk egyensúlyát mutatja, amikor a szakmai morál összhangba kerül a külső jogi, szolgálati és társadalmi követelményekkel. Ha ez bekövetkezik, akkor a szakma hivatásként működik.

¹⁶⁷ WILSON, James Q.: *Varieties of Police Behavior*. Harvard University Press, Cambridge, 1968.

¹⁶⁸ HUG, Thomas: *Police et magistrature*. Revue Internationale de Criminologie, 1997/2. 155.

¹⁶⁹ MONJARDET, Dominique: *La culture professionnelle des policiers*. Revue française de sociologie, 1994/XXXV-3.

A szociológiai elemzések érzékenyen vizsgálják a rendőrségek és a társadalom kapcsolatait. Bármelyik mesterséget vesszük példaként, mindegyiknél azt látjuk, hogy a különleges tudás és praxis megszerzése kettős következménnyel jár, szeparáció azoktól, akik nem művelői a választott foglalkozásnak, és azonosulás (identifikáció) azokkal, akik ugyanabba a szakmai rendbe tartoznak. Ha pedig a munkamegosztás olyan terepéről van szó, ahol a feladatok csak szervezeti közösségben oldhatók meg, akkor ezek a zárt közösségek még inkább hangsúlyozzák a külvilágból való kivonulást. Jószerivel a különböző szimbólumok (egyenruha, eskü, jelvények és ékítmények stb.) még tovább erősítik a kiválasztottság érzését. Szempont a testület és a környezet viszonya. A termelés és a szolgáltatások területén ezek a kapcsolatok mindig mellérendeltek, de itt is megfigyelhető törekvés valamilyen informális hatalom megszerzésére a megcélzott vevői kör felett. Ezt a célt szolgálják a reklámok. A marketing szelíden csak a vevők kegyeiért folytatott küzdelemről szól, valójában azonban a reklám rábeszélő erejével hatalma alá rendeli a fogyasztót.

A közigazgatásban nem kell ilyen praktikákhoz nyúlni. A hivatali kapcsolatok az ügyféllel eleve alá-fölérendeltséget mutatnak, a hatóság hatalmát a közjog legitimálja, amelynek már önmagában konfliktust gerjesztő hatása van. A rendészetnek ehhez képest van még egy további oka is arra, hogy gyanakodva tekintsen a civil világra. Ugyanis minden olyan veszély, amelynek elhárítása rendőri feladat, ebben a külső környezetben keletkezik, igaz, hogy ami védelemre érdemes érték csak létezik, az ugyanennek a külvilágnak a produkciója. Kérdés az, hogy a rendőrök, miközben tanulják teendőiket, és beilleszkednek szervezetükbe, hol találják meg a hangsúlyokat. (Ezek a hangsúlyok láttathatják úgy a társadalmat, mint a rendőr támogatóját, úgy is, mint a közösséget, amelyik rendőri védelemre szorul, de akként is, mint az összes olyan konfliktus forrását, amire a rendészetnek megoldást kellene találnia.)

A rend és a hatalom értelmezése a szociológus számára sokkal bonyolultabb képlet, mint a jogásznak. Míg a jogász számára a rend első értelmezése az életviszonyok jogi szabályozottságával azonos, addig a szociológus a rend kialakulásában a jogi előírások mellett az erkölcsnek, a tekintélynek, az erősebbnek való engedelmességnek, az egymás iránti tiszteletnek, a rendőrök elfogadottságának, a kisebbségek integrálásának és általában az emberekkel való szolidaritásnak tulajdonít jelentőséget. Ezek közül kellett választaniuk azoknak a megkérdezetteknek, akiktől azt tudakolták, hogy minek van fontossága abban, hogy a társadalomban rend legyen. A rendőrök válaszaiból kiderült, hogy ők szakmájuk szemléleténél fogva a jogszabályokban ismerik fel a rend első számú garanciáját. Második helyen az erkölcsi rend áll, ami ugyancsak érthető, ha tudjuk, hogy a normáknak e két nagy rendszere között szoros kapcsolat van.¹⁷⁰ Krémer elemzése annyiban meglepő, hogy kimutatja, miszerint a társadalom tagjai közötti kölcsönös tisztelet alig játszott szerepet a megkérdezett rendőröknek a társadalmi rendről kialakított felfogásában. Ez pedig arra utal, hogy a ma nálunk uralkodó rendészeti kultúra kevésbé támaszkodik a jogkövető társadalommal való kooperációra, és inkább hisz

¹⁷⁰ KRÉMER F.: *A rendőri hatalom természete*, i. m. 102.

a jogszabályok kényszerre alapított rendteremtő képességében. A rend érvényesítéséhez szükséges hatalomnak azt a formáját, amit az állami impériumból levezetett hatósági jogosítványok foglalatának tudunk, Krémer nem vizsgálta. Ez érthető, mert a szociológus számára a hatósági hatalomnak nem a jogszabályi eredete, hanem annak tényleges érvényesülése lehet érdekes. Az ezt firtató kérdőív elemzéséből az következett, hogy a rendőrök a perszonalizált hatalmat tartják a leghatásosabbnak, míg korábban a rendről vallott nézeteikben az objektív tényezőknél, elsődlegesen a jognak adtak primátust. A perszonalizált hatalomnak van egy pozitív formája, a hatósági felhatalmazás erkölcsi értékeinek az elsajátítása, azok személyes vállalása. Gondoljuk, hogy ez a hivatástudat forrásvidéke. Van azonban a hatalom megszemélyesítésének negatív formája is, amikor a rendőr elfelejti (vagy zárójelbe teszi) társadalmi küldetését, és a ráruházott hatalmat mintegy privatizálja.

Szinte valamennyi törvénytörtés, a kényszervallatástól a korrupcióig ebből a negatív perszonalizációból születik. Csak aki a szakmáját jól elsajátította, az kerülheti el ezt a csapdát. Ez ugyanis mindenkire leselkedik, mert a jogot követő rendészet gyakran nem sikeres, ilyenkor pedig hajlamosak vagyunk ezért a jogszabályokat okolni. Amikor nehéz szolgálati helyzetbe kerül az intézkedő rendőr, a jog gyakran semmiféle eligazítást, segítséget vagy fogódzót nem nyújt.

Miként érheti el a rendőrség a szakmai teljesítmény csúcsait? Ehhez korszerű szervezetre és korszerű tudásra van szükség. Idézzük **Csapó Csabát**: „Előjáróban annyit, hogy a külföldi – jellemzően angolszász – rendőrségek tanulmányozása során leszűrhető: legalább három, együttesen fennálló jellemző vezethet a korszerű jelző kimondásához, nevezetesen:

1. a professzionalizmus,
2. a társadalmi beágyazottság, valamint
3. a megújulási készség észlelhető jelenléte.

Bár a felsorolás nem törekszik kizárólagosságra – vagyis más csoportosítás is elképzelhető –, az áttekintést lehetővé teszi.¹⁷¹

Csapó egy másik tanulmányában a professzionalizmusról értekezett: „*A professzionalitás elve*: Szembeszökő, hogy ez a lépcsőfok mintha kimaradt volna a szervezeti átalakulásból. Időközben megbomlott a nemzedéki egyensúly, a meritési lehetőségek beszűkülnek, a közhelyszerű magyarázatokkal szemben elsősorban nem a fizetés, inkább a munkahelyi környezet [a társadalmi presztízs jelen állapota] a visszatartó. Sajnálatos, hogy a pályaelhagyások okáról nem készült publikus, tudományos igényű megírt elemzés (talán nem véletlenül). Az elmúlt két évtized során változatos – egyes szerzők szerint akár húszféle – változatban is lehetett rendőri szakképesítést szerezni. Miféle professzionalitást, miféle egységes értékközösséget alakított volna ez ki? Ki kell mondanunk, hogy az igazi értékek eddig nem voltak összegyűjtve és beépítve a tananyagba, még kevésbé váltak szilárd belső

¹⁷¹ CSAPÓ Csaba: *A korszerű rendőrség alapjai*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009. 41.

meggyőződéssé. Az előmeneteli rendszer kapcsán az automatizmusok kiküszöbölése lenne a legfontosabb lépés. Legyenek meritokratikus elemek, versenyvizsgával, folyamatos értékelési rendszerrel, objektív mutatókkal. Nem feltétlen a számléltrán történő emelkedés a kihívás (amit egyébként a Hszt. *expressis verbis* meg is fogalmaz), hanem a szakmai sikeresség, és a juttatási csomagot ehhez kell igazítani.¹⁷²

Vannak persze ideális helyzetek. Az egyik póluson megjelenik a hatósággal kooperálni kész jogkövető társadalom, a másikon pedig az erkölcsi értékeket képviselő rendőr, aki a morális javakkal való azonosulás következtében konszenzussal hatékonyabban érvényesíti akarátát, mint a kényszer bármilyen formájával, persze csak azokkal, akik hozzá hasonlóan elfogadták a társadalom számára becses értékeket. Az igazi konfliktus azonban akkor következik, és ez a rendőri szolgálat lényege, amikor ez a kooperáció nem jöhet létre. Akkor csak a személytelen és a közjog által legitimált hatalom lesz eredményes. A formalizált rendőrségi hatalom értelmezhető úgy is, mint jogi felhatalmazásból levezetett hatósági cselekvés, amely a társadalom külső rendjéért felelős. Ennek az utóbbi, kétségtelenül jogi szempontnak a bevezetésével világossá válhatna, hogy itt két hatalmi szféra van, az egyik, amit a közhatalom a közjog által hatósági felhatalmazások képében közvetít, a másik pedig az informális kontrollok egész rendszere, ami a személyes tekintélytől az erkölcsi értékeken át a szakmai tudásig vezet. Ilyen hatalomfelfogást ír le a Korinek László által idézett **Günter Kaiser**, aki az informális kontrollok között említi a vallást, a nevelést, a nyilvánosságot, a formális kontrollok közé sorolja a rendőrséget, a büntető bíraskodást és a büntetés-végrehajtást.¹⁷³

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a formális kontrollok gyakorlásakor is érvényesülnek informális hatalmi elemek, másfelől viszont az informális mechanizmusok időnként igénybe veszik a formális hatalom nyújtotta eszközöket. Ezt a dilemmát mi a pozitív és a negatív kontrollok közötti különbségtétellel szeretnénk feloldani, ami egy későbbi fejezetnek lesz a feladata.

9.1.2 A rendészet szakmai rangja

Hosszú ideig úgy látszott, hogy a rendőrségnek nemcsak elmélete, de története sincs. Elmélete azért nem lehetett, mert a rendőri beavatkozás a pillanatra reagáló cselekvések világa, ahol sem az nem prognosztizálható, hogy mikor kell intézkedni, sem az, hogy miként. Ha pedig a rendészeti igazgatásban hiába keressük a hatósági akciókat meghatározó törvényszerűségeket, akkor nincs valóságos kutatási tárgy, nincs olyan kérdés, amelyre a válasz a tudományok kompetenciájába tartozna. Az olyan rendészeti válaszreakció, amelyben nem ismerhető fel szabályszerűség, az nem is foglалható hipotetikus normába. Az igazgatásnak egy olyan ágához érkezünk, amelynek eljárásai nehezen önthetők jogi formákba. Ha mégis megszületik valamiféle rendőrségi jog, annak jog-

¹⁷² CSAPÓ Csaba: *Távlatos gondolkodás – a korszerű rendőrség alapja*. Hadtudomány, 2008/1. 140.

¹⁷³ KORINEK László: *Irányszatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*. BM Kiadó, Budapest, 2001. 64.

forrásaitól csupán annyi várható el, hogy határozzák meg a szervezeti kereteket, adjanak általános felhatalmazást (generálklauzula) és nyújtsanak védelmet a közösség érdekében fellépő rendőröknek. (Valójában a rendőrségről és más rendvédelmi szervekről szóló státutumok nem többek és nem kevesebbek szervezeti törvényeknél.)

Az utóbbi ötven esztendő polgári demokratikus fejlődésében az alkotmányosság eszméje meghódította a közigazgatást. A jog uralma a közigazgatási anyagi és eljárási jog megteremtésével vált teljessé. A hatósági eljárásokban általánossá tett bírósági út a polgár számára hatásos jogvédelmet kínál. A participáció elve a korábban zárt hivatalok civil ellenőrzése előtt nyitották meg az utat. A szubszidiaritás lehetővé tette, hogy egy sor korábban hatósági kényszerrel megvalósított igazgatási feladatot társadalmasítsanak, ahol pedig a hatósági jogkör nélkülözhetetlen, ott növeljék az önkormányzati hatásköröket a központi közigazgatás rovására. Szervezési vezérelv lett a centralizáció és decentralizáció helyes arányainak folyamatos kialakítása. A költségtakarékos igazgatás követelménye arra készítette az állami szervek fenntartóit, hogy vegyenek át mind több minőségbiztosítási és teljesítményértékelési technikát a vállalkozások világából. Az informatikai forradalom, a számítógépes automatizált nyilvántartási rendszerek gyorsabbá és megalapozottabbá tehetik a hivatali ügyintézt.

Az alkotmányos országok nyilvánosságot biztosító intézményei azonban rendre számon kérték a törvénysértéseket.

A rendőrség elmélete az előbbieken felsorolt nehézségek ellenére mégis megszületett, mégpedig mint a posztmodern korszak társadalomtudományának a teljesítménye. Az alkotmányos demokrácia nem tűrheti, hogy az egyik közigazgatási ágazat elutasítsa a jog uralmát, és ne tegye magát átláthatóvá a civil társadalom számára. A megismerhetőséghez hozzájárult az összehasonlíthatóság, amit viszont a nemzetközi rendőrségi együttműködés tett szükségessé. A költséges és törvénysértő módon működő rendészet nem védelmezte magát a titkok leplével, ellenkezőleg, a fejlett demokráciákban a bírálatok kereszttüztében találta magát. Fel kellett adni a konzervativizmust is, minthogy a kritikai vizsgálatok és az egyre keményebb civil kontrollok olyan működési hibákat tártak fel, amelyeket kijavítani csak átfogó reformok segítségével lehetett. Minden változás arra irányult, hogy a rendőrség egyszerre legyen hatékony és törvényes.

A második világháború után különösen a következő tényezők sürgették a kutatómunkát.

Elsőként az emberi jogok addig nem tapasztalt felértékelődéséről kell szólnunk, amelyben a döntő érvet az önkényuralmi rendszerek riasztó példái szolgáltatták. A kommunista és a fasiszta ideológia „anyagi erővé” válása megmutatta, hova vezet a rend és a biztonság érvényesítése a szabadság rovására. Az erőszakszerveknek a diktatúrákban játszott dicstelen szerepe megkérdőjelezte azt a korábbi felfogást, hogy itt nincs helye a jogi korlátoknak, és világossá vált, hogy a hatalom akkor sem lehet abszolút, amikor a közbiztonság körébe tartozó feladatait teljesíti. El kellett utasítani a titkosság korábban természetesnek tartott általános igényét is. A bizalmas adatkezelést a szükséges mértékre érdemes visszaszorítani (ahol indokolt, ott joggal elvárható a titkok megőrzése), viszont teret kell adni a közérdekű adatok nyilvánosságának. A rendőrség társadalmi ellenőrzésének kiépítése került napirendre.

Másodszor: a bűnözés megállíthatatlan növekedése felvetette, hogy baj van az eredményességgel. A reagáló bűnüldözési felfogás helyébe a bűnözés átfogó kontrolljának igénye lépett, amely a rendészeti rendszer átalakítását, új működési stratégia meghonosítását és a korábban megöröhetetlennek látszó erőszak-monopólium megosztását sürgette. Ez egy olyan program volt, amely csak a rendőri szervezeti és szakirányú működés alaposabb ismeretében számíthatott sikerre. A társadalommal kooperálni képes rendőrségi szervezet szociopolitikai vizsgálata merőben új szempont, amely azokat a társadalomtudományokat is mozgósította, melyek korábban egyáltalán nem merészkedtek erre a területre (szociológia, politológia).

Harmadszor: 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 feldeírítés, amelynek jogi szabályozása a demokrácia vezető országaiban sem volt megoldva. Ezt a hiányt nem lehetett pótolni a terület elméleti feldolgozása nélkül.

Negyedszer: az alkotmányos jogállam fejlett demokratikus intézményei leleplezik a rendőrségi diszfunkciókat, a jogsértéseket, az elégtelen jogi szabályozást, a hivatali 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 főnökeiknek, a rendőrképzés hiányosságai, az alacsony erkölcsi és anyagi elismerés. A rendőrség nagyon is rászolgál arra a kritikára, amelyre csak azok a kutatások képesek, melyeknek 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 rendőrség kutatási tárgyá emelkedése felfogható egy állomásnak a demokrácia diadalmenetében, amely a fasizmus felett aratott győzelemtől egészen a hidegháború megnyeréséig, a kétpólusú világ összeomlásáig tartott. Azután érzékeltük az intézmények válságát, amiből nem maradt ki a rendőrség sem. Végül pedig már beszélhetünk (vagy inkább még beszélhetünk) a szabadságeszme válságáról, melyet a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadás jelképez.

9.2 Az Alkotmánybíróság a rendőri hivatásról

Az Alkotmánybíróság a következőkre hívta fel a figyelmet: „...a Hszt. hatálya alá tartozó szervezetek [...] együtt alkotják a rendészeti igazgatás szervezetét, mindegyikük az ország külső és belső biztonsága és a közrend védelme, illetőleg fenntartása érdekében végzi tevékenységét, feladataik teljesítése során bizonyos feltételek között jogosultak jogkorlátozó intézkedéseket alkalmazni, az állam egyéb szerveihez képest erősebb bennük

az alá-fölérendeltség, a vezetésben meghatározó szerepet játszik a parancs.” Továbbá: „Az Alkotmánybíróság ismét utal arra, amit már számos korábbi határozatában is kifejtett: a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat. Ezért a jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségére vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni.” A 8/2004. (III. 25.) AB határozat utóbb idézett indokolása azért elgondolkodtató, mert a parancsnak ilyen primátusa mellett **megkérdőjeleződik a rendészeti igazgatás (és benne a nemzetbiztonsági tevékenység) joghoz kötöttsége.**

Az alaptörvény elindult a fegyveres szervek depolitizálásának az útján, amikor az alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépő szövegében megállapította: „A fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére alkotmányerejű törvény korlátokat állapít meg.”

Ennek a rendelkezésnek a jelentősége akkor érthető meg igazán, ha tudjuk, hogy a rendőrség és az állambiztonság irányítását a tekintélyelvű, állampárti struktúrákban a hatalmat birtokoló egyetlen politikai párt magának tartotta fenn, és ettől a gyakorlatától még akkor sem tért el, amikor a jogrendszer számos eleme már készen állt arra, hogy egy-egy rendészeti funkciót kizárólagos igénnyel szabályozzon. (A nyomozás rendjét példának okáért a büntetőeljárás törvény határozta meg. Ennek ellenére az állampárt az általa szükségesnek ítélt esetekben beleszólt abba, hogy kik ellen kerüljön sor vádemelésre, és kik maradjanak ki a büntető felelősségre vonásból.) Ez a gyakorlat olyan mértékben ellentmond a jogállami elveknek, hogy a köztársasági alkotmány külön tilalmat is megfogalmazott: „A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” [A köztársasági alkotmány 3. § (3) bekezdés]

A rendszerváltozás óta töretlen szabály, hogy a rendőr politikai pártnak nem lehet tagja, és politikai tevékenységet nem folytathat.

Ezt a tilalmat a strasbourgi emberi jogi bíróság az emberi jogok alapelveivel összhangban lévőknek fogadta el, mondván, hogy a rendőrök politikai semlegessége egy totalitárius rendszerből való átmenet időszakában az alapjogok indokolt korlátozásának tekinthető, ami szükséges egy demokratikus társadalomban. A bíróság azonban arra is rámutatott, hogy a szükségességet az adott ország történeti–társadalmi összefüggéseinek

vizsgálatával lehetséges eldönteni (Rekvényi kontra Magyarország ügy. Bírósági Határozatok, 1999/12.).

Hasonlóan fontos a rendőri hivatást a katona jogállásával összehasonlító itt következő indokolás: „Az Rtv. 11. § (1) bekezdésében a rendőr életének kockáztatásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az élethez való joggal összefüggésben korábban már vizsgálta a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvénynek (továbbiakban Hvt.) az élet feláldozását is megkövetelő rendelkezéseit. A 46/1994. (X. 21.) AB határozatban kifejtette: »Amikor az állam a honvédelmi kötelezettség keretében végső esetben élete feláldozását is megköveteli a fegyveres szolgálatot végző katonától, nem az élettől és az emberi méltóságtól való állam általi, bizonyosan bekövetkező megfosztásról van szó. Az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona. A hadsereg alkotmányos felhasználása esetén erre csakis idegen hatalom fegyveres támadása esetén (Hvt. 2. §), illetve az Alkotmány 40/B. § (2) bekezdésében meghatározott fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködés során kerülhet sor. Mindezek olyan szituációk, amelyekben a katona élete értelemszerűen veszélyben van, s amelyben a jog eltűri, hogy a katona a támadók életét kioltsa...« Az Rtv. 11. § (1) bekezdésében nem alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben merül fel az élet kockáztatása, hanem önként választott élethivatás (foglalkozás) gyakorlása során. Az érintett személy (a rendőr) tudja, vagy legalábbis tudnia kell, hogy amikor rendőrségi szolgálati jogviszonyt létesít, milyen követelmények terhelik. Személyes belátásán múlik, és nem állami kényszerből fakad, hogy rendőr lesz, illetve, hogy az is marad. A szolgálatot vállaló személy a rendőri hivatás komplex – az élet kockáztatását is magába foglaló – feladatainak ismeretében dönt (jelentkezik, vagy visszalép), lényegében önrendelkezési jogát gyakorolva. Az életveszély valószínűsége a rendőri szolgálatteljesítéshez kapcsolódik.

A foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a közbiztonságot, ha kell, élete kockáztatásával is köteles megvédeni. Az államra ezzel kapcsolatban az a kötelezettség hárul, hogy olyan feltételeket teremtsen, amelyek megalapozzák a rendőri feladatellátás szakszerűségét, ezzel minimalizálva a rendőr élete elvesztésének kockázatát. Ezen feltételek körébe tartozik különösen a szolgálati szabályzat megalkotása, az abban foglaltak ismeretének megkövetelése, a kiképzettség és a technikai ellátottság biztosítása. A rendőr oldaláról mindez úgy jelenik meg, hogy joga van a saját élete megóvásához szükséges felkészültség megszerzésére.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az említett államra háruló feltétel teljesítés tekintetében arra terjed ki, hogy vizsgálja: a jogalkotó eleget tett-e idevonatkozóan szabályozási kötelezettségének. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:

A belügyminiszter megalkotta a Szolgálati Szabályzatot, az Országgyűlés elfogadta a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényt, amelyben – többek között – rögzítette, hogy az előljáró köteles a rendőr számára az egészséges és biztonságos szolgálatteljesítés feltételeit biztosítani; a szolgálati feladatok ellátását úgy megszervezni, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja; a feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és irányítást megadni, a szolgálatteljesítéshez szükséges ismeretek megszerzését biztosítani.

A Btk. 30. § (4) bekezdése értelmében azon személyek javára, akiknek a hivatásukhoz tartozik a veszély vállalása, végszükség nem állapítható meg. Ilyen személynek minősül a rendőr is. Ez a rendelkezés is azt támasztja alá, hogy a rendőri élethivatás részét képezi a veszélyhelyzetek vállalása, amelynek során saját élete védelme érdekében a végszükségre nem hivatkozhat.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az Rtv. 11. § (1) bekezdés »a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni« szövegrészenek az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, illetve az 54. § (1) bekezdésébe ütközését nem állapította meg, ezért az indítványt elutasította.” [9/2004. (III. 30.) AB határozat]

Összefoglalás a 9. fejezethez

A rendészeti igazgatás a társadalom úgynevezett negatív kontrollmechanizmusának része, ezért kénytelen széles felületen érintkezni a devianciák világával, ráadásul eszközei bizonyos szimmetriát mutatnak a jogellenes emberi magatartásokkal, amelyekről kötelessége megóvni a társadalmat. (Az erőszakra gyakran erőszakkal válaszol, amelynek a legitimitása nem mindig felismerhető és nem is mindig adott. A megtévesztéssel szemben maga is megtévesztéssel védekezik, a cselre csellel reagál, a rejtőzködőt úgy képes leleplezni, hogy maga is rejtőzködik.) A társadalom az ilyen feladatok szükségességét belátja ugyan, de nem szívesen azonosul azokkal, akik a „piszkos munkát” végzik. Minden együtt van ahhoz, hogy szubkultúra alakuljon ki.

Az a rendőrségi beosztott, aki egyforma erővel kívánja érvényesíteni a törvény előírásait és az eredményesség követelményeit, Wilson szerint **idealista**. Az ő ambícióinak a **legális** (törvényesen működő), professzionális rendőrség felel meg.

Az a rendőr, akinek az eredményesség lényegesen fontosabb a törvényességnél, a **represszív** rendőr, aki legjobban az **autoriter** (tekintély) típusú rendőrségnél érezheti jól magát, minthogy harcos győzni akarását ott díjazzák a legjobban, miközben a törvényesség sérelme felett „nagyvonalúan” elsiklanak.

Előfordul, hogy a rendőr minden bizodalma a törvények betartásában van, remélve, hogy ez majd magával hozza az eredményességet. Őt nevezhetjük **optimistának**, a formák betartójának, aki a leghasznosabb tevékenységet a lakossági kapcsolatokat építő, megelőzésre orientált **közösségi rendőrségnél** fejtheti ki. Végül szólni kell a sokat tapasztalt **realistáról**, aki már nem hisz sem a törvények erejében, sem a szakmája lehetőségeiben, egyetlen mentsvára a rutin, a formai szabályok gépies betartása, neki megnyugvást csak a konzervatív, **bürokratikus** rendészet nyújthat.

A svájci **Thomas Hug** például a rendőri beavatkozások **spontaneitásáról**, **amorf** jellegéről és **autonómiájáról** szól, amikor azt a nehezen feloldható ellentmondást mutatja be, amely a bűnüldözést teljesítő rendészet és a büntetőigényt érvényesítő igazságszolgáltatás között feszül. A francia **Dominique Monjardet** az intézkedések nem prognosztizálható veszélyekre reagáló jellemzőjét, a válaszreakció intuitív jellegét és az azonnali reagálás szükségletét írja le. Itt is utalunk arra, hogy ezek a vonások a különböző szolgálati területeken meglehetősen eltérő mértékben vannak jelen. Tény viszont,

hogy az így keletkezett feszültségek nagyobb része a szakmai ismeretek, a tapasztalat gyarapodásával, valamint a jártasságot fokozó tréningekkel oldható, ezért egyáltalán nem fátum, hogy a váratlan helyzeteket mindig csak rosszul lehet megoldani.

A külföldi – jellemzően angolszász – rendőrségek tanulmányozása során leszűrhető: legalább három, együttesen fennálló jellemző vezethet a korszerű jelző kimondásához, nevezetesen:

1. a professzionalizmus,
2. a társadalmi beágyazottság, valamint
3. a megújulási készség észlelhető jelenléte.

Az utóbbi ötven esztendő polgári demokratikus fejlődésében az alkotmányosság eszméje meghódította a közigazgatást. A jog uralma a közigazgatási anyagi és eljárási jog megteremtésével vált teljessé. A hatósági eljárásokban általánossá tett bírósági út a polgár számára hatásos jogvédelmet kínál. A participáció elve a korábban zárt hivatalok civil ellenőrzése előtt nyitották meg az utat. A szubszidiaritás lehetővé tette, hogy egy sor korábban hatósági kényszerrel megvalósított igazgatási feladatot társadalmasítsanak, ahol pedig a hatósági jogkör nélkülözhetetlen, ott növeljék az önkormányzati hatásköröket a központi közigazgatás rovására. Szervezési vezérelv lett a centralizáció és decentralizáció helyes arányainak folyamatos kialakítása. A költségtakarékos igazgatás követelménye arra készítette az állami szervek fenntartóit, hogy vegyenek át mind több minőségbiztosítási és teljesítményértékelési technikát a vállalkozások világából. Az informatikai forradalom, a számítógépes automatizált nyilvántartási rendszerek gyorsabbá és megalapozottabbá tehetik a hivatali ügyintézt.

A **fegyveres szervek** hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) bevezetője kifejti, hogy miért van szükség a fegyveres szervek **hivatásos állomány** viszonyainak a köztisztviselői jogállástól eltérő szabályozására. **„Magyarország függetlenségének, törvényes rendjének, valamint a lakosság és az ország anyagi javainak védelmét ellátó szervek hivatásos állományától az állam tántoríthatatlan hűségét, bátor helytállást követel. A hivatásos állomány tagjai a törvények és más jogszabályok, valamint a nemzetközi jog előírásainak megfelelően, a fegyveres szervek feladataihoz igazodó szakmai ismeretek birtokában különleges közszolgálatot teljesítenek. Az Országgyűlés – elismerve a hivatásos szolgálattal járó nagyobb áldozatvállalást és az azzal arányban álló erkölcsi és anyagi megbecsülés indokoltságát – a fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról a következő törvényt alkotja...”**

A kompetenciaalapú, fejlesztésközpontú integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszert öt plusz egy folyamat köré indokolt rendezni.

- * Az **első a munkavégzési rendszerek**, amelyek magukba foglalják a rendszert munkafeladatait, a munkavégzés technológiáját, a feladatok ellátásához szükséges munkavállalói készségeket, kompetenciákat, a vezetők vezetői filozófiáját és stílusát, valamint a tágabb emberi erőforrás-gazdálkodási elvek és gyakorlatok rendszetre jellemző kombinációját.

- ✱ **A második az emberi erőforrás áramlás,** amellyel megteremthetők a feltételei annak, hogy a rendészetben felkészült vezetői és munkatársi állomány álljon rendelkezésre. Ennek a kihívásnak akkor lehet eleget tenni, ha a szervezetek egyre tudatosabban tervezik, irányítják és szervezik az emberi erőforrás áramlását a felvételtől a pálya lezárásáig.
- ✱ **A harmadik a teljesítménymenedzsment,** amely a szervezeti teljesítményhez történő egyéni, csoportos és szervezeti egység szintű hozzájárulások mértékének és módjának tervezésére, mérésére, értékelésére terjed ki. Stratégiai, vezetői kérdés az egyéni és a szervezeti teljesítmény kapcsolatának megteremtése, a személyes teljesítmény és a személyes fejlődés összehangolása, az értékelési tevékenység elhelyezése a fejlesztési, ösztönzési és szervezeti kommunikációs folyamatba.
- ✱ **A negyedik a kompenzáció és a javadalmazás,** amelynek része minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatás, amelyet a rendészetben dolgozók szolgálatukért és munkájukért kapnak. A nem anyagi jellegű ellenszolgáltatás alatt érthető pl. az olyan belső motivációs tényezők, mint az érdekes és kihívó munka vagy a személyes fejlődés lehetősége is. A korszerűnek tekinthető kompenzációs és javadalmazási rendszer alapja a munkakör-elemzésen alapuló munkakör értékelés. E módszer segítségével az egy szervezeten belül megtalálható valamennyi munkakör valóságos értéke szerinti rangsorba állítható.
- ✱ **Az ötödik az emberi erőforrás fejlesztés,** amely a munkaerő-áramlási folyamat szerves része és szoros kölcsönhatásban áll a teljesítménymenedzsmenttel is. A fejlesztés alatt olyan integrált rendszer működését értjük, amelyben a stratégia megvalósításához szükséges kompetenciákat figyelembe véve határozzák meg a fejlesztendő területeket, és jelölik ki az egyéni és csoportos fejlesztési akciók irányait.

A stratégiai szemlélet az innovációt a szervezet mindennapi működésébe, a vezetői munkába integrálja, így biztosítva az igények minél gyorsabb és pontosabb kielégítését. A rendszernek ugyanakkor segítenie kell a munkatársak egyéni karriercéljainak elérését, fejlődési motivációik kielégítését is.

Kérdések a 9. fejezethez

1. Miért alakulhat ki rendőrségi szubkultúra?
2. Milyen jellemzői vannak a rendőri munkának egyes rendőr-szociológiai kutatások szerint?
3. Melyek a korszerű rendőri munkavégzés jellemzői?
4. Miként rendelkezik a hivatásos állománnyal szemben támasztott követelményekről a Hszt.?
5. Melyek a kompetenciaalapú munkaerő-fejlesztés követelményei?

10. FEJEZET

A rendészet hivatáserkölcse

10.1 A szakmai etika

Az elmúlt időszakban több kísérlet is történt egy rendőrségi etikai kódex megalkotása érdekében. A tervezetek készítői abból a meggyőződésből kiindulva láttak ezen feladathoz, hogy a rendőrségnek szüksége van ilyen erkölcsi szabálygyűjteményre, minthogy

- * az **erkölcsi szabályozás** sokkal mélyebb indíttatású és hatékonyabb lehet, mint a jogi szankció, továbbá
- * a rendőri **szakmát olyan hivatásként kell művelni**, amelynek minden területét emberi kapcsolatok szövik át, ezért fokozottan szükséges a hivatással szemben támasztott társadalmi követelményeket erkölcsi szabályokban rendezni, végül pedig
- * a szakadatlanul **döntési helyzetben** lévő rendőrnek viszonylagos cselekvési autonómiája van, amelynek a jog nem fedheti le minden mozzanatát, **és a törvényi előírások is csak a jogi norma erkölcsi alapjainak megőrzése mellett tarthatók be.**

A szakmai etika hívei a következő premisszákból indultak ki: jól érzékelték, hogy az általános erkölcsi normákhoz képest speciális követelményeket megfogalmazó szakmai erkölcs szükségessége akkor merül fel, ha először egy hivatás gyakorlása interperszonális kapcsolatokon keresztül történik, másodsor ezeknek az emberi relációknak a jellemzője az alá-fölérendeltségi viszony, ahol a fölényhelyzetben lévő hatóság jelentős jogosítványtöbbséggel bír, végül harmadszor, ha a fölényhelyzetben lévő hatósági személy, a rendőr széles mérlegelési jogosultságot élvez. Mások ellenben éppen a harmadiknak jelzett feltétellel hiányára mutatnak rá, mondván, hogy a szigorú szervezeti hierarchia nem engedhet utat cselekvési szabadságnak, ezért olyan szolgálati szabályzatra van szükség, amely még az önállóan intézkedő hatósági személy magatartását is szűk korlátok közé szorítja.

10.2 Nemzetközi tapasztalatok

Ezt a törekvést mutatja a francia nemzeti rendőrség 1986-ban kiadott deontológiai kódexe, amely inkább nevezhető szolgálati szabályzatnak, mintsem a szakmai erkölcs normagyűjteményének. A francia szabályozás az egyik első volt a jogállami elveket követő

rendőrségek történetében, ezért több vonatkozásban mintát adott a későbbi megoldások számára.¹⁷⁴

A kódexben a rendészet társadalmi rendeltetését deklaráló követelmények vannak, amelyeknek önmagukban nincs normatív tartalmuk. (Az első paragrafus szerint a nemzeti rendőrség az ország egész területén garantálja a szabadságot, védelmezi a köztársaság intézményeit, fenntartja a békét és a közrendet, oltalmazza a személyeket és javaikat.) További jellemző, hogy a szabályzat a jog uralmának elve alapján a 2. §-ban felsorolja mindazokat a fundamentális jelentőségű, illetve a szakmai tevékenységet részleteiben meghatározó jogforrást, amely már valóban a rendészeti feladatok végrehajtásának normatív alapjait jelenti. A rendőr kötelességei közül a morálisan leginkább kényes helyzeteket emeli ki, például a **9. és a 10. §-ban a fegyverhasználat, a rendőrség őrizetében lévőekkel való bánásmód, a legitim erőszak alkalmazásának határait.**) A fegyverhasználat esetében a szabályzat azt az alapelvet erősíti meg, miszerint arra csak a jogos védelem szabályai szerint kerülhet sor, továbbá ennek az intézkedésnek is ki kell állnia a szükségesség és az arányosság tesztjét. A rendőrség őrizetében lévő személyekkel kapcsolatban kiemelik az embertelen, megalázó bánásmód tilalmát. Az ilyen típusú jogsértésekkel szemben a beosztottnak akkor is kötelessége fellépni, ha azt a rendőri hierarchiába tartozó harmadik személy követi el. (A most idézett követelmény a rendőri visszaélések leleplezésének útjában álló legfőbb akadályt, a 10. §-ban szereplő úgynevezett „hallgatási kötelezettséget” kívánja felszámolni.) A francia deontológiai szabályzat végül abban is úttörő, hogy részletesen rendezi a beosztottak és az előljárók viszonyát. A parancs iránti engedelmség követelményét azzal egészíti ki, hogy a nyilvánvalóan jogellenes, illetve a közérdeket súlyosan sértő utasítás végrehajtását meg kell tagadni (16. §).¹⁷⁵

Megjegyezzük, hogy a hatályos magyar rendőrségi törvény a beosztottnak ezt a jogát lényegesen szűkebb körben, csupán akkor adja meg, ha a parancs végrehajtása bűncselekményt valósítana meg. [A rendőrségi törvénynek ezt a megoldását megerősítette az **Alkotmánybíróság 8/2004. (III. 25.) határozata.**]

A rendvédelmi hivatás morális problémáiról 1996-ban az Európa Tanács nemzetközi rendőr szemináriumot szervezett. Ez a tanácskozás is jelezte, hogy a gondolat nagyon széles körben ellenállásba ütközik, számosan vannak, akik kételkednek a speciális rendőretika lehetőségében és szükségességében. Az ellenzők egyik csoportja azt vallja, hogy a rendőri tevékenységnek minden egyes mozzanatát a jog parancs határozza meg, és ilyenképpen nem létezik választási lehetőség, amelyre speciális szakmai normákat lehetne vagy kellene megfogalmazni. Ezt az érvet erősíti a rendőrség szigorú hierarchiája, a feltétlen engedelmség elve, amely a beosztottaktól végképp elvon minden önállóságot. Az ismertetett nézet képviselői utalnak az orvos, az ügyvéd vagy a tanár példájára, mondván, hogy ezek ténylegesen olyan hivatások, ahol a nagyfokú választási szabadság speciális szakmai etika létét követeli meg. (Közismert a „ne ártsak” etikai követelmény

¹⁷⁴ Code de déontologie. A Francia Nemzetgyűlés 1986. március 18-án kelt 86592. sz. dekrétuma a nemzeti rendőrség deontológiai kódexéről.

¹⁷⁵ DIAZ, Charles: *Rapport de France*. Réunion multilaterale, Strasbourg, 10–12. juin, 1996.

a hippokratészi esküben.) A rendőr lényegesen szigorúbb jogi rendben kénytelen teljesíteni feladatait, ezért senki nem gondolhatja komolyan, hogy a rendvédelmet a szabad foglalkozások körébe lehetne sorolni.

Természetesen a vitakozók sem tagadják a rendőrrre vonatkozó magas erkölcsi mérce fontosságát, pusztán arra mutatnak rá, hogy nem lehetséges kétfajta morál, egy a civil társadalomra, egy pedig a rendőrségre. A diktatúrák rendőrségi etikája éppen arra példa, hogy az ilyen kettősség egyenesen a morális értékek tagadásához vezethet.

Az etikai kódexszel szemben fellépők elismerik a rendőri szolgálati tevékenységek erkölcsi érzékenységét, rámutatva arra, hogy a hivatás gyakorlójának szüntelenül érték-konfliktusokban kell eligazodnia. Azt is hangoztatják, hogy a bűnnel, az erkölcsi rosszal való állandó érintkezés úgyszólván „erkölcsi aknamezőt” jelent a rend őre számára. Viszont e nézet hangoztatói arra hivatkoznak, hogy az ilyen módon felmerülő erkölcsi konfliktusokkal szemben nem speciális szakmai etikára, hanem az erkölcs általános parancsainak, mégpedig legalapvetőbb előírásainak az elfogadására és betartására van szükség. Felesleges tehát külön szakmai moralitásról szólni, bőségesen elegendő, ha a rendőri hivatás gyakorlója általában birtokában van a szilárd morális alapoknak, és az erkölcs parancsait belső meggyőződése szerint teljesíti. Akik így érvelnek, emlékeztetnek még arra is, hogy a bűn maga is alapértékeket sért, ezért a morális fundamentumoknak az elsajátítása biztos eligazítást nyújt azok számára, akik a bűnnel szemben az egyént, a közösségeket és magát a társadalmat védelmezik.

Az utolsóként jelzett álláspont, amely a szakmai etika kialakítását a rendészetben sem látja megkerülhetőnek, felhívja a figyelmet arra is, hogy a rendőretikai kódexek megszületésének a folyamata szorosan kapcsolódik a demokratikus jogállami berendezkedés megerősödéséhez, a rendészet decentralizációjához és a demilitarizációhoz.

A centralizált és militarista szervezetet követő modellben látszólag olyan autonóm rendőrségi szakmai kultúra alakul ki, amely nagyon nehezen fogad el bármiféle külső hatást, és általában azt vallja, hogy belső életének egyetlen hiteles szabályozója ő maga lehet, beleértve a morális követelmények megalkotását is. Valójában azonban ennek a morálnak egyetlen igazgatója alapelve az engedelmesség, amely a beosztottakat kiszolgáltatja vezetőiknek, a vezetőket pedig a politikai kurzusok elképzelésének. Ez a sajátos rendőrmorál tekintélyelvű rendszerekben zavartalanul működik, demokratikus környezetben azonban alig kezelhető konfliktusok forrása lesz. (A beosztottak kiszolgáltatottsága a pályát választók kontraszelekciójának egyik fontos oka, a vezetők szolgasága pedig a szakmai építkezés legfőbb akadálya, mert a politikai hatalomnak való megfelelés csak kellő „lebutítás” után lehetséges.)

Megjegyzendő, hogy a modernizáció országaiban, de mindenekelőtt az Egyesült Államokban a hatvanas évek második felétől kiterjedt szociológiai kutatások indultak a rendőri munka természetének a feltárására. Ezeknek a kutatásoknak az volt az egyik legáltalánosabb felismerésük, hogy a rendőr morálisan fenyegetett helyzetben van a következő okokból:

- ✿ először azért, mert szüntelenül érintkezni kénytelen a bűnnel;
- ✿ másodszor azért, mert fő munkaeszköze, a legitim fizikai erőszak magában rejtje azt a veszélyt, hogy annak törvényszabta határait túllépi;

- ✿ harmadszor azért, mert egy olyan zárt szervezet részévé válik, amelynek belső működési normái szembevethetők a társadalom által elfogadott általános erkölcsi követelményekkel;
- ✿ és végül, negyedszer azért, mert a titok megvédelmezi a külső kontrollokkal szemben, de egyben működési zavarait sem engedi leleplezni.

A külföldi tapasztalatokhoz kapcsolódik az Európa Tanács rendőri szakbizottságának 1997-es ajánlása, amely első alkalommal kezdeményezte nemzetközi hatályú rendőrségi etikai kódex megalkotását.¹⁷⁶ Ez a felismerés abból a tényből táplálkozik, hogy az európai integrációban különböző jogrendszerekhez tartozó és eltérő belső jog által szabályozott nemzeti rendőrségek működnek, amelyek önállóságukat és sajátos arculatukat a jövőben is meg fogják őrizni. Ellenben a nemzetközivé váló bűnözés elleni védekezés nemzetközi méretű bűnüldözést követel, ehhez pedig a jogharmonizáción és a nemzetközi informatikai rendszerek működtetésén kívül azonos morális elvekre, közös szakmai értékrendre van szükség.

Az Európa Tanács kezdeményezése előtt 1995-ben Frankfurt adott otthont egy olyan tudományos tanácskozásnak, amelyen megkísérelték összefoglalni a morális követelményeket. Az európai rendőrség szellemiségét meghatározó vezérelveket a következőkben határozták meg:

- ✿ a rendőri feladatok kivételessége, a legitim erőszak és a bevetések azonnalisága, a felhasznált eszközök speciális jellege nem eredményezheti azt, hogy a rendőri szervezet **különleges státust** igényeljen az alkotmányos jogállam szervezetében;
- ✿ nem tartható fenn a **rendőri hivatás militarizálása és az ehhez kapcsolódó hősmítosz, amely nem jogszabályok által meghatározott közszolgálatnak, hanem harci küldetésnek szeretné láttatni a rendőr tevékenységét;**
- ✿ olyan erkölcsi értékek kiépülésére van szükség, amely **nem ad kivételes státust a rendőrnek**, és nem menti fel őt a mások becsületét sértő és durva, megalázó magatartás egyetlen megnyilvánulása alól sem;
- ✿ szükséges a szakmai tevékenységért való **fokozott felelősségvállalás**, amely ugyanakkor magát a rendőri hivatást is képes a megbecsült és magas erkölcsi értéken elismert foglalkozások szintjére emelni;
- ✿ a rendőrségi tevékenységet **átláthatóvá** kell tenni, a folyamatos információ és ellenőrzés megakadályozhatja azt, hogy a rendőrség a politika eszközévé váljék, e nemtelen szerep ugyanis egyenesen vezethet a szervezet szolgávé nyomorításához;
- ✿ az **egyeniesítés** és az intézkedési helyzetek alapos, differenciált értékelése olyan követelmény, amelyet a rendőrségnek is teljesítenie kell, mert csak így kerülhetők el a „túlfűtött”, elhamarkodott, nem kellően megalapozott, „elsietett” döntések;

¹⁷⁶ *L'éthique de la police dans une société démocratique*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997.

- ✿ nem kerülhető meg annak a vitának a folytatása, amely tisztázza a hatósági beavatkozásért vállalt **felelősség megoszlását a parancs kiadója és végrehajtója között**, ennek a vitának hosszabb távon szerepe lehet a rendőrség demilitarizálásában;
- ✿ a szolgálati követelmény és a jognak való megfelelés, az **eredményesség és a törvényesség** között mutatkozó ellentmondásokat csak az oldhatja fel, ha a rendőrség szüntelenül keresi a hatósági beavatkozások formája és azok célja közötti összhangot;
- ✿ a rendőrnek **cselekvési autonómiára** van szüksége, de döntése ebben az esetben sem egyéni szenvedélyektől vezérelt, ezért a helyes választásban és annak kiszámíthatóságában sok segítséget nyújthat egy szilárd értékeket tükröző és a társadalom általános normáival harmonizáló **szakmai etikai rend**. Az európai rendőrségek közös cselekvése közös etikai alapokat feltételez. Ennek kiépülésével lehet sikeres a rendészeti integrációja.¹⁷⁷

A most ismertetett dokumentum utolsó pontjára külön is felhívjuk a figyelmet. A közös etikai alapokra ugyanis nagy szükség van egy olyan területen, mint a rendészeti igazgatás, ahol a közösségi jognak csekély a szerepe, ellenben meghatározóak az egyes tagországok belső jogi rendelkezései. Az ebből szükségszerűen adódó ellentmondásokat a közös hivatáserkölcsei felfogás jelentősen oldani képes. Míg ennek hiányában még azonos szellemű jogi megoldások sem teremtik meg az együttműködő országok közötti összhangot.

10.3 Az etikai kódex

Az ezredfordulóhoz közeledve felgyorsultak a nemzetközi etikai alapelvek megalkotásának munkálatai. Ennek eredményeként kiadták az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2001. évi 10. számú ajánlását, a rendőrség európai etikai kódexét [Recommandation Rec (2001) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police].

Az ajánlás – felismerve a rendőrségek meghatározó szerepét a jogállam működésében, figyelembe véve a nemzetközi összefogás és a hatékonyság jelentőségét a bűnözés elleni küzdelemben, hangoztatva azt is, hogy a rendőrségek teljesítménye a civil társadalom támogatásától függ – annak a meggyőződésnek adott hangot, hogy eredményesen csak az a rendőrség képes működni, amely tiszteli az emberi méltóságot, valamint mindazokat az egyéni szabadságjogokat, amelyeket az Emberi Jogok Európai Egyezménye tartalmaz.

Az ajánlás függelékének első pontja a rendőrség feladatait határozza meg, ezek a közbiztonság és a közrend fenntartása, az egyén alapvető jogainak védelme és tiszteletben tartása, a bűnözés megelőzése, a bűnözés elleni küzdelem, a felderítés, a büntető

¹⁷⁷ *L'éthique de la police...* i. m. 53–54.

igazságszolgáltatás előkészítése, a lakosság támogatása és szolgálata. Fokozott segítséget kell nyújtani a bűncselekmény áldozatainak, a sértetteknek, valamint azoknak, akik személyes körülményeik miatt jelentősebb veszélynek vannak kitéve, illetve több gondoskodást igényelnek.

A második pont a jogi alapok között említi a rendőrség állami közszolgáltatásként történő törvény általi létesítését, a rendőrségi eljárások szabályozottságát, a rendőrség tagjainak a civil társadalommal azonos státusát, amely alól csak olyan mértékben szabad kivételt tenni, ami egy demokratikus társadalomban a rendőrség zavartalan működéséhez szükséges.

A harmadik pont a rendőrségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében elfoglalt helyét jelöli ki, amikor figyelmeztet a bírói függetlenség tiszteletére, a védői jogok érvényesítésére. Azokban az országokban, amelyekben a rendőrség az ügyészség irányítása alatt áll világosan megfogalmazott kriminálpolitika alapján, egyértelmű utasítási rendszernek kell érvényesülnie. A rendőrség folyamatosan köteles beszámolni a bűnügyekben tett intézkedéseiről. A rendőrség büntetés-végrehajtási feladatokat csak kivételesen sürgős esetekben láthat el.

A negyedik pont a rendőrség szervezetével és belső struktúrájával kapcsolatos legalapvetőbb elvárásokat fogalmazza meg. Olyan szervezési elveket szükséges követni, amelyek elősegítik a társadalmi követelmények, a szakmai kritériumok és a jogi előírások együttes érvényesítését. Ennek érdekében lehetővé kell tenni a civil ellenőrzést (13. alpont), de a testület szakmai önállóságát is. Ez utóbbi folyamánya az intézkedésekért viselt teljes felelősség legalább olyan mértékben, amiként az megillet minden civil közigazgatási hatóságot. A belső hierarchiát indokolt úgy kialakítani, hogy abban a vezető és a beosztott felelőssége egyaránt legyen nyomon követhető, beleértve az utasítási lánc átláthatóságát is. Biztosítani szükséges a hatékonyságot, valamint az eljárások törvényességét. A rendőri szervezetek minden szintjén következetesen fel kell lépni a korrupció ellen. A személyi állomány kialakításánál diszkriminációtól mentes, objektív felvételi feltételeket kell biztosítani, amely által elérhető, hogy a rendőrség állománya helyesen tükrözze vissza annak a társadalomnak a szerkezetét, amelyet szolgálni hivatott. A kiképzés során olyan elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését szükséges szavatolni, amelyek együttesen alkalmassá teszik a személyzetet a szakma magas színvonalú és törvényes gyakorlására.

Az ötödik pont a rendőri intézkedésekkel szemben támasztott követelményeket foglalja össze. A megalázó, embertelen bánásmód és a kínzás feltétlenül tilalma mellett a rendőr a parancs iránt engedelmességgel tartozik, de meg kell tagadnia minden nyilvánvalóan jogsértő parancsot. Utóbbi esetben ezért őt hátrány nem érheti (39. alpont). A nyilvántartások és adattárak a rendőri munka nélkülözhetetlen eszközei, de a személyes adatok kezelésénél érvényesíteni szükséges a törvényben meghatározott célhoz kötöttség elvét. Az egyes rendőrségi eljárásokra, így a bűnügyi nyomozásra, valamint a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazására különösen szigorú szabályokat határoz meg az ajánlás. Ezek sorában nyomatékosan kap a hatóság őrizetében lévőket érintő tisztességes bánásmód, a gyanúsítás haladéktalan közlése, a védekezés lehetővé tétele, a hozzátartozókkal való kapcsolat és az egészségügyi ellátás. A fogva tartás tárgyi feltételeinek meg kell felelniük az emberséges és egészséges környezetre

vonatkozó legalapvetőbb követelményeknek (világítás, szellőzés, pihenésre alkalmas hely stb., lásd 56. alpont). Kiemelt figyelmet igényelnek az őrizetben lévők sorában a fiatalok, a különböző kisebbségekhez tartozók, illetve a társadalom más hátrányos helyzetű rétegei.

A hatodik pont a rendőrség külső és belső ellenőrzésének intézményeit határozza meg. Létre kell hozni az állam végrehajtó, törvényhozó és igazságszolgáltatási szerveinek ellenőrzési fórumait. A közhatalmi szerveknek lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség ellen bejelentett panaszokat pártatlan és hatékony vizsgálatok kövessék. Olyan intézmények létesítését célszerű kezdeményezni, amelyek elősegítik a lakosság és a rendőrség kapcsolatainak elmélyítését. A tagállamok rendőrségi szabályzatai fogadják be a most ismertetett dokumentum ajánlásait, és azok érvényesülésének ellenőrzését független szervezetekre bízják (63. alpont).

A hetedik pont a rendőrségre vonatkozó tudományos kutatások támogatására biztat, amelyben szerep juthat a rendőrség saját műhelyeinek és a független kutatási intézményeknek egyaránt. Az ajánlás nem mulasztja el annak hangsúlyozását sem, hogy az etikai kódexnek meghatározó szerep jut a nemzetközi együttműködésben. A záró rendelkezés kilátásba helyezi a dokumentum érvényesülésének ellenőrzését az Európa Tanács fórumain (66. alpont).

Az ajánlás részletesebb ismertetését azért tartjuk fontosnak, mert a szöveg tanulmányozása nyomán levonható néhány fontos következtetés.

A szakmai etika követelményei nem függetleníthetők az alkotmányos követelményektől, a jog uralmától, a hatalmi ágak elválasztásának elvétől, valamint az emberi jogok tiszteletétől. Etikai kódexeket az önkényuralmi rendszerek rendőrségei is alkotnak maguknak. Jellemző rájuk, hogy a testület tagjait kiskorúnak tekintve udvariassági szabályokat és üres elveket hangoztattak, miközben gondosan ügyeltek arra, hogy az erkölcsi konfliktusok valóságos terepeiről egy hangot se ejtsenek. Nem esett szó a beosztottak méltóságáról, amely a szigorú hierarchiában állandó fenyegetésnek van kitéve, annál több a parancsnokok tiszteletéről és a feltétlen engedelmességről. Tapintatosan hallgattak ezek az erkölcsi gyűjtemények a hatóság őrizetében lévőkkel kapcsolatban a tisztességes eljárásról és a legitim erőszak alkalmazásával szemben támasztható morális követelményekről.

A másik felismerés a rendőrségi szervezetek belső struktúrájának meghatározó szerepe, amely azt jelenti, hogy a magas szakmai elismertséget nyújtó struktúra a morális megfelelés számára a legelőnyösebb terep, míg a hivatást megnyomorító, hatalmi arroganciának utat engedő organizációban az erkölcsi tisztaság csak a legbátrabbak kiváltsága lehet. Ebben az esetben is igazak **Kis János**nak az „erénytakarékoságról” írt gondolatai, amelyek szerint a kedvező szakmai közegben a morális szabályok követése állandó felügyelet nélkül is megvalósul, ezért „úgy kell megalkotni az intézményeket, hogy rendes körülmények között mindenki – vagy legalábbis a nagy többség – motivált legyen a hozzájuk való igazodásban”.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Kis János: *A politika mint erkölcsi probléma*. Irodalmi Kft., Budapest, 2004. 10.

A harmadik tanulság szerint az erkölcsi szabályok a közszolgálatban közvetítőkön keresztül érvényesülhetnek a leghatékonyabban. Közvetítő közeg a közvélemény ítélete, a szakmai követelmények és végül a jog előírásai. Azt is állíthatjuk, hogy a jogi és az erkölcsi követelmények különbségét hangsúlyozó úgynevezett „elválasztás tézise” nemcsak a politikusok tetteinek megítélésénél kap szerepet, hanem általában is érvényesül az olyan közszolgálatok morális értékelésénél, amelyeknek a formáját a közjog szigorú szabályai határozzák meg.

„Úgy is mondhatnánk, hogy legitim államban élő emberek között a törvénytisztelet maga is az erkölcsi erények egyike [...] Az elválasztás tézise nem mond ellent ennek a megállapításnak: kifejezetten támaszkodik rá. A törvénytisztelet elvét kombinálja azzal a másik elvvel, mely szerint a politikai vezetőkön csakis a törvénytisztelet kérhető számon. Az itt körvonalazott álláspont normatív természetű. Nem pusztán azzal az igénnyel lép föl, hogy pontosan írja le az alkotmányos demokráciában uralkodó gyakorlatot, egyszersmind azt állítja, hogy ez a gyakorlat **erkölcsileg kívánatos**. A demokratikus politika akkor működik alapvető morális elveivel összhangban, ha a nyilvánosság csak a törvények megtartását kéri számon a politikusokon, tettük erkölcsi megítélését pedig lelkiismeretükre és személyes környezetükre bízta.”¹⁷⁹

Az alkotmányos demokrácia modernizált rendőrségének a kontrollját a következő formák segítik:

- ✱ Az első a **jogi norma**, amely a hatósági erőszak legalitás alapja. A jogi felhatalmazás a rendőri intézkedéseket előreláthatóvá és kiszámíthatóvá teszi, amely nem csupán a jogkövető magatartásnak, hanem a vétkesség megállapításának is nélkülözhetetlen feltétele. A jogsértések felismerése és az állam büntetőigényének az érvényesítése azonban esetenként azt igényli, hogy a rendőrség képes legyen rejtőzködni és akcióit a meglepetésre építeni. Erre tekintettel a rendészet jogi szabályok közé szorítása nem korlátlan. Tehát további garanciákat is működtetni kell.
- ✱ Másodszor kontroll a **szakmai tudás**, a hozzáértés, amely a cselekvés legbiztosabb iránytűje. Erre támaszkodva lehetséges meghatározni a rendészeti erőszak szükséges és arányos mértékét. Ha a professzionalizmus válik uralkodóvá, ki fog derülni, hogy a rendőrség rendkívül bonyolult, sok szakmából álló hivatásrend.
- ✱ A harmadik ellensúly a kifejezett **szakmai etika**. A morális értékek akkor meghatározók egy hatósági beavatkozásban, amikor a rendőr fölényhelyzetbe kerülve repressziót alkalmazhat, de a hatósági kényszer módjára, mértékére és idejére nincs jogi előírás. Az etikai szabályok és a nyomában kialakuló moralitás az ilyen nehéz helyzetek megoldására teszi alkalmassá a hivatás gyakorlóját.
- ✱ A negyedik garancia a közösségnek, a **közvéleménynek a rendőrségről alkotott ítélete**. Erre azért van lehetőség, mert a rendészet szakirányú tevékenysége okából széles területen érintkezik a társadalommal, akkor is, amikor szolgáltatást nyújt, és akkor is, amikor a jogsértésekre válaszol. A közvélemény támogatása

¹⁷⁹ Kis J.: *A politika mint erkölcsi probléma*, i. m. 29.

pedig azért nélkülözhetetlen, mert a közbiztonság kooperációs termék, megteremtéséhez a civil közeg és az állam hatóságainak együttműködése szükséges.

Abban már sok bizonytalanság van, hogy a hatósági cselekvés feletti uralomnak ez a négy formája a különböző szolgálati ágakban milyen arányokat mutat. Olyan nem létezik ugyanis, hogy rendőrség általában, és nincs olyan sem, hogy rendőrségi szakember általában. Van közbiztonsági beosztott, van közlekedési rendőr, van bünyügyi szakember, van a csapaterőben cselekvő karhatalmi rendőr és van az igazgatásrendészet, amelyik egészen különleges és a civil közigazgatáshoz nagyon közel álló, sőt annak természetével tökéletesen megegyező tevékenységet lát el.

A most felsorolt szakágak ugyanúgy nem összekeverhetők, amint nem téveszthető össze a fogorvos a belgyógyással. Ezeknek a szolgálati ágaknak merőben eltérők a követelményei mind a tárgyi ismeretek, mind pedig a cselekvési formák és jártasságok tekintetében. A kérdés az, hogy a rendőrség különböző szolgálati területein miként alakul az előbb részletezett kontrollok egymáshoz viszonyított súlya.

A **közbiztonsági terület** legfontosabb kontrollja a szakmai tudás. A közbiztonság védelmezésében döntő a kockázatok helyes értékelése, a jelenlét célszerű megszervezése, a rendőrség elérhetőségének javítása és a gyors reagálás a veszélyek elhárítására. Ezek olyan funkciók, ahol a jognak alig jut szerep. A speciális szaktudás csak a szolgálatban, illetve az arra felkészítő szakiskolákban szerzhető meg. Ha a szakmai kontroll állapotára vagyunk kíváncsiak, akkor azt kell vizsgálnunk, hogy milyen eredményes a szakiskolai felkészítés, és mennyire alkalmas a pályakezdés rendje, majd pedig a karrierrendszer a szakma birtokbavételére. A másik fontos jelzőrendszer a közösségi vélemény. Itt valóban meghatározó, hogy miként ítéli meg a lakosság a közterületi jelenlétet és az elérhetőséget. Ezt azonban mindig meghatározott helyen és időben kell mérni. A közvéleménykutatás a rendőrségről általában nem több reklámfogásnál, konkrétan egy városban vagy egy községben végrehajtva, viszont a közbiztonsági szolgálat hatékonyságának egyik legfontosabb indikátora. Persze csak akkor van értelme az ilyen véleményformálásnak, ha a helyi rendőrség a helyi szükségletekhez igazodó, nagyfokú önállósággal bír. A rendre vigyázó hatóság ritkán kerül morális konfliktusba, ellenkezőleg, gyakoribb a védelemre szorulókkal kialakított erkölcsi szövetség. Ez a közösségi rendőrség morális alapja.

A **bünyügyi szolgálatban** viszont a jognak van kitüntetett szerepe, és mellette azonos módon a szakmai tudásnak. A nyomozás számára morális értékeket csak a jog közvetíthet. Erre kizárólag az alkotmányos büntetőjog alkalmas. A megsértett jogrend helyreállítását igénylő közvélemény információs forrás, de nem lehet a bűnüldözés teljesítményének a mércéje. A vádemelésig az értékelés kizárólag az ügyész dolga, majd pedig a bíróság feladata. A konkrét bünyügy megoldásához nem visz közelebb az sem, ha ismerjük az érintett lakosság szubjektív biztonságának a minőségét. Egyebek mellett ezért van az is, hogy az igazságszolgáltatás nem társadalmasítható, a büntetőbíróság döntése nem válhat népszavazás tárgyává, az ítélezési gyakorlat pedig nem lehet része semmiféle bűnmegelőzési rendszernek. Az igazságszolgáltatás tekintélye és hatékonysága ellenben képes jelentősen hozzájárulni a közbiztonsági egyensúly kialakításához. A bűnüldözés akkor eredményes, ha szakszerűen tudja támogatni a büntetőigény érvényesítését.

Hasonló módon lehetséges jellemezni az **igazgatásrendészet** teljesítményét. Az akkor jó, ha semmiben nem különbözik a hatósági jogalkalmazás civil formáitól. Természetes kontrollja a közjog és a jogalkalmazói hozzáértés. Az igazgatásrendészet magában foglal hatósági szolgáltatásokat is, amelyeknél értékmérő az ügyféli elégedettség. A jól működő igazgatásrendészet az igazgatási kultúra emelésével közvetve járulhat hozzá a közbiztonság javításához, jelentős szerepet vállalhat a rendészet demilitarizálásában, a nyilvántartási rendszerek a közrend fenntartásának fontos feltételei.

A csapaterős rendőri beavatkozás az aktuális veszély elhárításának a hatósági formája, amelyre a jog felhatalmazást ad, de a végrehajtás módja már kívül esik a jogi szabályozás lehetőségein. Ezért ez a rendészeti fellépés csak szakmai felkészültséggel és a hivatás morális szabályainak az elsajátításával kontrollálható. A karhatalmi beavatkozás eredményességének mérésére a közvélemény sem lehet alkalmas. A veszélyelhárító képességek meghatározása és kialakítása szakemberek dolga. A csapaterőben alkalmazott legitim erőszak közös cselekvést igényel, ahol a parancsnak van meghatározó szerepe. Ez a szolgálat mégsem tekinthető katonai feladatnak. A minimális erőszak elve, a környezet kímélete, a konfliktus megelőzése speciális rendőri tapasztalatokat és az ezeket készség szintre emelő gyakorlatot feltételez.

10.4 A rendészeti kultúra

Mind a szervezéstudomány, mind pedig a szociológia nagy figyelmet fordít a szervezeti kultúra tanulmányozására. Ez a kitüntetett érdeklődés annak a felismerésnek tulajdonítható, amely szerint az emberi közösségek mintegy önálló életre kelve, a jogi normákon és a leírt működési szabályokon, valamint a közösen megállapított konvenciókon túl is képesek befolyásolni a bennük működő tagok magatartását. Egyetlen szervezetet sem lehet jellemezni a létrehozó egyesek tulajdonságainak matematikai összegével. Egyfelől azért nem, mert a szervezethez tartozás bizonyos személyes törekvésekről, magatartásokról és tulajdonságokról való lemondást feltételez, másfelől pedig azért, mert a szervezet új törekvésekkel, magatartási formákkal és tulajdonságokkal ruhazza fel mindazokat, akiket sikeresen magába tudott integrálni. További tapasztalat, miszerint a szervezet írott szabályaiból nem lehetséges megismerni az abban tanúsítandó magatartásra vonatkozó valamennyi követelményt, minthogy azok egy része a szokások és hagyományok által meghatározott. Még kevésbé alkalmasak a normába foglalt szabályzatok arra, hogy azokból kiolvashatók lennének a szervezethez tartozás kívánatos vagy éppen elutasító érzelmi és hangulati reakciói. Azt is lehetne mondani, hogy minden tartós kötelékekkel működő közösségnek a szervezeti kultúra segítségével sikerül a saját képére alakítania a benne tevékenkedőket.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Kovács Gábor: *A rendészeti szervek szervezeti kultúrájának összetevői*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet. Pécs, 2009. 223.

A szakirodalom meghatározása szerint „a szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, hiedelmek, értékek, meggyőződések rendszere”.¹⁸¹

Ami az **előfeltevéseket** illeti, azoknak több értelmet is tulajdoníthatunk. Előfeltevés az is, amely a szervezet létrehozásának indítékaként funkcionál, és az is, amely a szervezethez történő csatlakozási döntést motiválja. Ezek az indítékok különböző mértékben ugyan, de befolyásolják a születő és a mindig változó szervezeti kultúrát. Míg például az alapítók vízióinak kiemelkedő hatás tulajdonítható, addig a szervezetet választók lehetőségei inkább a meglévő viszonyokhoz való alkalmazkodásra korlátozódnak, noha hosszabb távon új emberek érkezése járhat a belső arculat megváltozásával is. Az előfeltevések nem kizárólag az alapítás idején kapnak hangsúlyt. A szervezet új stratégiai céljai, a jövő megtervezése, kivételes pillanatokban pedig a szervezet gyökeres átalakítása, a reform is előfeltevésekre támaszkodik. (Megjegyezzük, hogy a reform mindig új szervezeti kultúra megszületésével jár, hiszen a fordulatra egyebek mellett éppen ezért van szükség. Ilyenkor a régi előfeltevések helyébe újak lépnek. A klasszikus, legitim erőszak-monopóliumra támaszkodó rendőrségek megalapítása a kontinensen, a francia és a porosz modell arra épített, hogy az emberek alapvetően bűnre hajlók, akiket ettől csak az erőszak tarthat vissza. A huszadik század hetvenes éveiben a Kanadában megjelenő közösségi rendőrségnek nevezett formáció megtervezői viszont úgy vélték, hogy a társadalmakat alapvetően a szolidaritás és a jogkövetés jellemzi, ezért a közösségi rendőr fő erénye a lakossággal való kooperáció. Ebben az esetben nem csupán új szervezet, hanem új rendőrségi kultúra is született.)

A **hiedelmek** a valóságról kialakított olyan ítéletek, amelyeket tapasztalati tények nem támasztanak alá (vagy ha igen, azok csak felszínes ismereteket nyújtanak), ennek ellenére igazságukban nem kételkedünk. A hiedelmek, amelyek nem személyes tanulási folyamat eredményeként alakulnak ki, hanem a közösségek közvetítése által válnak az egyéni magatartást befolyásoló tényezőkké, nem lehetnek alapjai racionális döntéseknek, de kétségtelenül befolyásolják az elhatározásokat. E tulajdonságuk miatt soroljuk a szervezeti kultúra építőkövei közé. Funkciójuk főként az, hogy meggyorsítsák a szervezetbe való integrációt. A kezdő kevés gyakorlat és csekély tapasztalat birtokában, ezeknek a készen kapott szemléleti formáknak a segítségével igen gyorsan átveszi a szervezeti gondolkodás jellemzőit.

A hiedelmek bizonytalan tudást tartalmaznak. Az a felfogás például, hogy a világ megismerhető az ember számára, számos ténnyel igazolható, egyúttal legalább annyi tapasztalat cáfolja is a kijelentést. Vannak tehát hiedelmek, amelyek örökké azok maradnak, mert tartalmuk teljes mértékben nem verifikálható, de nem is tagadható. Ezek a hiedelmek helyes irányba képesek alakítani döntéseinket, ha tudásunk bizonytalan voltára intenek. (Az a nyomozó, aki hisz abban, hogy az elkövetett bűncselekmények felderíthetők, de tudatában van a kriminalisztikai megismerés határainak is, profesz-

¹⁸¹ BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996. 226.

szionális bűnüldöző lehet. Vele szemben az, aki a mindenáron való bizonyítást vallja, gyakran követhet el törvénysértést, aki pedig a büntetőeljárást az igazság kiderítésére alkalmatlannak véli, gyakran lesz eredménytelen.)

A hiedelmek egy része utóbb igazolódik, és ezzel megszűnik a benne lévő bizonytalanság. Az igazolt hiedelmek a továbbiakban szakmai rutinként lényegesen segítik a szervezet jó teljesítményét. (Az a hiedelem, hogy a bűncselekmény elkövetésétől eltelt idő fordítottan arányos az eredményességgel – minél hosszabb idő telt el, annál inkább csökken a leleplezés esélye –, a megoldott ügyekkel igazolható, ezért a gyorsaság szerencsés esetben szakmai rutin által is elérhető lesz.) Máskor a hiedelmek megcáfolódnak, ebben az esetben előítéletekként élnek tovább. (Sajnos megvan az a rossz tulajdonságuk, hogy az általuk megerősített beidegződéseket még a hiedelmeket megdöntő tények is nehezen kezdik ki.) A szervezet által táplált előítéletek határozottan rontják az eredményességet. A fejlett szervezeti kultúra képes megbirkózni ezekkel a nehézségekkel, az elmaradott viszont konzerválja a hamis képleteket. (Ennek szomorú példái a némely szervezetet átszövő faji, vallási vagy más előítéletek.)

Az előítélet: „...ellenséges vagy negatív attitűd valamely csoporttal szemben – olyan attitűd, amely téves vagy nem teljes információkból származó általánosításokon alapul”.¹⁸²

Elliot Aronson az előítéletesség több okára is rámutat. Gyakran előfordul, hogy igazságtalan, durva, erkölcsileg megvetendő cselekedetekhez öngazolást találunk az előítéletben, mondván, hogy bizonyos csoportokhoz tartozókkal nem lehet másként eljárni. Őket tehát olyan tulajdonságokkal ruházzuk fel, amelyek azután igazolják a jogot és az emberiséget sértő lépéseinket. Az előítéletesség leginkább azokat a testületeket fenyegeti, amelyeknek hivatali kötelessége a hatósági kényszer alkalmazása.

A következő okot hívhatnánk hatalmi szükségletnek is. Arról van szó, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ember a maga uralkodni akarását csak a nálánál is gyengébbekben gyakorolhatja, ehhez pedig az előítélet adhat felhatalmazást. Gondoljuk meg, hogy az a szervezet, amelyik hierarchikus rendje következményeként szinte minden tagját szolgálai szerepre kárhoztatja, azt kockáztatja, hogy a külső kapcsolataiban minden együttműködési készségét elveszíti, és úgyszólván egész környezetére mint ellenségre tekint. A szervezethez tartozó így adhatja tovább a környezetnek mindazt a megaláztatást és sérelmet, amelyet a szervezeten belül elviselni kényszerült. A rendvédelem nem ritkán sétál bele abba a csapdába, amely szerint mindenki gyanús, aki kívülálló, ezért a hatóságnak állandó „éberséget” kell tanúsítania. Megvannak tehát azok, akik még nálunk is kiszolgáltatottabbak. A következő tényező a kevés ismeret, amely megakadályozza a jelenségek mélyebb megismerését, és arra kényszeríti, hogy másoktól átvett sztereotípiákat alkalmazzunk. Az olyan szolgálati helyzetek, amelyek nem tesznek lehetővé részletes analízist, és ezért a megoldásra váró konfliktus végletes leegyszerűsítését igénylik, különösen alkalmasak az előítéletekben kínált magatartásminták átvételére. Végül Aronson megemlíti a tekintélytisztelést és a konformitást. Ha a szervezeti kultúra

¹⁸² ARONSON, Elliot: *A társas lény*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002. 303.

erősen támaszkodik erre a két tulajdonságra, akkor a testület által táplált előítéletek hamarosan a pályakezdők meggyőződésévé válnak, hiszen ez nélkülözhetetlen a gyors alkalmazkodáshoz és a ranglétrán való előrelépéshez.

Mielőtt még arra a következtetésre jutnánk, hogy a rendészeti szerv előítéletes működésébe bele kell nyugodni, felhívjuk a figyelmet azokra a tényezőkre, amelyek ugyanezekben a hivatalokban az előítéletek ellen hatnak. Az egyik leghatásosabb ellenszer az alkotmányosan megalkotott jog, amely a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesítésével és a garanciális szabályok sokaságával megakadályozza azt, hogy az eljárásokat az előítéletek uralják. A legitimitás a rendészetet erkölcsileg is képes felemelni. A másik hatékony módszer a társadalommal való együttműködés, a belső alá-főle rendeltségi viszonyokban pedig a kölcsönös függés kialakítása. A rendészeti feladatok nem oldhatók meg a közösségek hatékony közreműködése nélkül. Az a rendvédelmi stratégia, amelyik ezt a felismerést helyezi a szervezeti magatartás középpontjába, hadat üzen az előítéletességnek is. Végül a hamis tudat leküzdését segíti a kooperatív vezetői kultúra, amely csökkenti a hierarchia negatív következményeit, megszünteti a beosztottak kiszolgáltatottságát, és az előmenetel legfontosabb eszközévé a szakmai hozzáértést teszi.

Egy közösség belső kultúrája annál fejlettebb, minél inkább alkalmas arra, hogy segítse a szervezetet társadalmi rendeltetésének teljesítésében. Ha viszont a tagokra hagyományozott előfeltevések és hiedelmek, valamint a magatartásukat befolyásoló értékrend gátolja a pozitív célok megvalósulását, elmaradott, alacsony színvonalú szervezeti kultúráról kell beszélnünk.

10.5 A szervezettípusok

A csoporton belüli követelmények jelentős része nem sorolható a szervezeti kultúra fogalmához. Ezt a legnyilvánvalóbb módon annak a célnak a meghatározásával lehet igazolni, amelynek megvalósítására a közösség létrejött. A szervezet társadalmi rendeltetése szerencsés esetben hatást gyakorol a belső kultúrára, de maga nem része annak, hiszen már akkor is létezett, amikor a szervezetet még nem alakították meg.

Ebből a szempontból ismét sajátos a rendőrségek története, minthogy az olyan hagyományos funkciók, mint az emberi élet és a javak feletti őrökösés vagy a jogtalan támadás erővel történő elhárítása, már a rendőrségi szervezetek megjelenése előtt is léteztek. A neves rendőrségkutató, Loubet del Bayle mutatott rá, hogy a rendőri funkciók többsége történetileg jóval előbb alakult ki, mint maga a rendőrség. Ennek az adottságnak a rendőrködés szakmává válási folyamatában lesz nagy jelentősége.¹⁸³

A szervezeti kultúrához tehát szükséges maga a szervezet, és kell némi idő, amely alatt a kultúrát alkotó hiedelmek, hagyományok, értékek és magatartási minták megszületni és meggyökeresedni képesek. A szervezeti kultúra akkor lesz erős, ha az összhangban van a közösség társadalmában vállalt szerepével. Ha azonban szembehelyezkedik azzal, akkor

¹⁸³ LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *La police l'approche socio-politique*. Montchrestien, Paris, 1992. 9.

vagy a belső kultúrának kell alkalmazkodnia a tényleges feladatokhoz (ilyenkor szoktuk mondani, hogy szemléletváltásra van szükség), vagy a szervezet idegenedik el eredeti küldetésétől. Teljesítménye romlik, amely azután elmehet a működésképtelenség határáig is.

A társadalmi szükséglet, amely az embereket csoporttevékenységre kényszeríti, nagyon sokféle lehet. A szükségletek egy része az ember biológiai meghatározottságával, személyiségének összetettségével, érzelmi és értelmi képességeivel, kooperációra és szolidaritásra kész alkatával hozható összefüggésbe.

A **család** minden közösség alapsejtje. Magasztos társadalmi funkciója az utódok létrehozása. A gyermekáldás olyan mértékben megnöveli az alapítók felelősségét, hogy bár a családi élet belső rendezettsége valóban a szülők és rokonok elhatározásából születik, a jog nem kevés szabályozási igénnyel lép fel, egészen attól, hogy milyen formában alakítható házassági életközösség, egészen odáig, hogy miként szüntethető meg, és ilyen esetben mi legyen a gyerekek sorsa, vagy hogyan lehetséges megosztani a közös vagyont. A jogi szabályozottság ellenére a családi közösség elsődlegesen érzelmi szövetség, ezért kultúrája minden más szervezeti kultúrára hatást gyakorol. Így lesz érthető, miként lehetséges, hogy a társadalom eme legintimebb kötelékeinek meglazulása egyéb szervezeti kultúrákat is kikezdhethet. Ha ellenben a családi értékrendek erősek, azok kisugárzása más közösségekre is jótékony hatású.

A **civil egyesületek** jellemzője, hogy megalakításuk spontán és önkéntes, az általuk szolgált társadalmi szükséglet csak azok számára kielégítő, akik a szervezet tagjaivá válnak, a működés belső szabályait pedig maga a közösség alkotja. Az így létrejövő egyesülés nem függ közvetlenül a környezet támogatásától, hanem elsődlegesen attól, hogy a tagság összefogása meddig képes életben tartani. Minthogy pedig belső tevékenysége is a tagok szabad belátása szerint alakul, a folyamatosan működőképes egyesületek erős szervezeti kultúrával büszkélkedhetnek. (Jól igazolja ezt a vallási közösségek összetartozása. Nem is véletlen, hogy azok szertartásai később a világi szervezetekben kialakuló rítusok számára is mintát szolgáltattak.)

A magánszféra két alapformája, a család és a nem rokoni alapokon nyugvó civil egyesületek sokáig nem különültek el a gazdasági élet színtereitől, a termeléstől és a cserétől. A termelőeszközök és a termelési technikák fejlődése teremtette meg az árutermelést az antikvitásban, majd pedig a nagyipart és pénzgazdálkodást a modern korban, amely most már élesen elválasztotta egymástól a magán- és a közéletet. Hasonló folyamat játszódott le a politikai rendszerben. Míg korábban a politikai hatalom személyhez kötődő magánhatalom volt, ezért az annak gyakorlására alkalmas szervezet elsődlegesen az uralkodót és csak áttételesen a közt szolgált, addig a modernitásban a politikai hatalom működtetése szakmai felkészültséget, továbbá a személyes függés helyett jogi szabályozottságot kíván meg.

Az már a jogállami demokrácia fejleménye, hogy a hatalomért folytatott vetélkedés a közakarat megformálására vállalkozó pártok parlamentáris keretek közé szorított feladata lett. Ezt nevezzük a pártosodás folyamatának, amely mai arculatát az alkotmányos jogállam kiépítésével kapta. A közigazgatás olyan társadalmi szükségletek támogatására alakult, amelyeket az egyes emberek és civil közösségeik kielégíteni nem tudnak, mint-hogy nélkülözik az ehhez kompetenciát nyújtó szaktudást, és nincsenek birtokában az

igazgatási funkciók gyakorlásához szükséges hatósági jogkörnek. Létrejött tehát a szervezetek három típusa, a vállalkozás a gazdaságban, a pártok a politikai életben és a hivatal a közösségi ügyek igazgatásában.

A **vállalkozás** áruterelés jövedelemszerzés céljából. Az egyéni vállalkozó egyszemélyes szervezetnek is felfogható, ahol a szervezeti kultúrát egyetlen ember ismeretei, adottságai, képessége és jelleme határozza meg. A társas vállalkozás lehet több tulajdonos közös termelőtevékenysége, máskor pedig tulajdonosok és alkalmazottak szerződéses kapcsolata.

A gazdasági élet kapitalista átalakulása, a tulajdonszerzés elismertsége, a szerződéses szabadság és a törvény előtti egyenlőség voltak azok a legfontosabb alapelvek, amelyek a szabad piacgazdaságnak utat nyitottak, és ezzel a szaktudásnak olyan tekintélyt teremtetek, amilyen soha addig nem jellemezte. A szaktudás elismertségéhez azonban arra van szükség, hogy a szervezetben nyújtott egyéni teljesítmények korrekt módon mérhetőek legyenek. A gazdasági élet ehhez objektív értékelési technikákat kínál, a cégen belül a minőségi kontrollokat, a piacon pedig az eladhatóságot és a jövedelmezőséget. Mindezek együtt megteremtették a kapitalizmus értékrendjét, amely a vállalkozói szervezet kultúrájának fundamentuma lett.

Erről az új ethosról írta Max Weber: „...nem a gazdaságtörténet minden korszakában tevékenykedő vakmerő és gátlástalan spekulánsok, közgazdasági kalandorok, és nem is egyszerűen a nagy pénzemberek voltak azok, akik ezt a külsőleg alig észrevehető, de a gazdasági életnek az új szellemmel való átítatása szempontjából döntő fordulatot végrehajtották, hanem az élet kemény iskolájában felnevelkedett, szigorúan polgári nézeteket és alapelveket valló emberek, akik egyszerre óvatosan és merészen, főleg azonban józanul és állhatatosan, tántoríthatatlanul és fenntartás nélkül szentelték magukat az ügynek.”¹⁸⁴

A gazdasági életen kívül működő szervezeteknek viszont szembe kell nézniük azzal, hogy teljesítményük megítélésére a gazdaságban jól bevált módszerek nem alkalmazhatók. Két ilyen szervtípusról szólunk részletesebben, a politikai élet főszereplőiről, a pártokról és a közigazgatás alapegységeiről, a hivatalokról.

A **politikai pártok** társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak (a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 1. §). Lehetőséget adnak az állampolgárok egyesülési szabadságának és politikai jogainak érvényesítésére, valamint a társadalomban meglévő különböző érdekek és értékek demokratikus megjelenítésére és érvényesítésére. [Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés: **Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.**]

Alkotmányos demokráciákban a politikai pártok működése alárendelt a társadalmi rendszert meghatározó alapelveknek. Ezek pedig a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok tisztelete. A pártkultúra távolodhat, szerencsés esetben pedig kö-

¹⁸⁴ WEBER, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1982. 74.

zeledhet ezekhez az elvekhez. Az igazi próbatétel a politikai hatalom megszerzése, amely tudósít a társadalom általános fejlődési szintjéről. Magas politikai kultúra mellett csak azok a pártok esélyesek a demokratikus választások megnyerésére, amelyek befogadták a demokratikus rendszer működési alapelveit. Másrészt a hatalom gyakorlása során a fejlett politikai kultúra lehetővé teszi a fölényhelyzet önkorlátozó érvényesítését, a politika elválasztását a gazdaságtól és a szakigazgatástól és végül a politikai döntéseket ellenőrizni képes társadalmi, jogi és szakmai kontrollok hatásos működését. Megjegyezzük, hogy tekintélyelvű politikai berendezkedésekben ezek a kontrollok alig, diktatúrákban pedig egyáltalán nem működnek, ezért ott mind a gazdaság, mind pedig a közigazgatás állandóan ki van téve a politikai hatalom intervencióinak.

A demokratikus politikai hatalom arra vállalkozik, hogy a társadalom közös szükségleteinek tervezője, fejlesztője és koordinátora legyen. Ezek megjelennek azokban az állami célokban, amelyek kormányprogramokban, majd pedig jogszabályokban és közigazgatási intézményekben öltenek testet. Joggal mondhatta Magyary Zoltán, a huszadik század első fele magyar közigazgatásának kiemelkedő képviselője: „A politika bizonyos állami célok elérésének művészete, a közigazgatás a célok elérésének eszköze.”¹⁸⁵

A bölcs politika számol azzal, hogy a közigazgatás maga is szakmák foglalatja, belső törvényszerűségekkkel és lehetőségekkel, ezért elfogadja, hogy döntéseinek ki kell állnia e szakmák próbáját. Az egészségügyi politika helyes, ha hallgat az orvosokra, gyógyszereszekre és ápolókra, az oktatási kormányzat pedig a pedagógusok véleményét figyeli. Másfelől azonban a szakigazgatás személyzete is tudja, hogy politikai távlatok nélkül nincs esélye stratégiai fejlesztésekre, a jó kormányzás összhangot létesíthet a legkülönbözőbb igazgatási területek között, miközben állampolgári szükségleteket közvetít, és jelentős támogatásokat ad a közigazgatás működéséhez. A hivatalnok lojalitása nem csupán illem dolga, hanem a politikai funkciók fontosságának racionális belátása.

10.6 A rendészeti kultúra eredete

A közigazgatásnak van egy területe, amely nem sorolható a pozitív kontrollok közé, minthogy nem alkalmas új értékek megteremtésére, ellenben alkalmas a meglévő értékek védelmére: a külső fenyegetésekre reagáló honvédelmi (védelmi) igazgatás és a belső veszélyeket elhárítani képes rendészeti igazgatás.

A két védelmi szféra közül a hadsereg a régebbi. Léte szinte egyidős az állam keletkezésével, a hódítás és a védelem a hatalom két nem mellőzhető attribútuma. Hierarchikus szervezet, amely a feltétlen engedelmségre és a parancs mindenhatóságára épül. Olyan szervezeti kultúra, amely nem a modern korban keletkezett, tömeghadsereggé is a polgári átalakulást megelőzve, a feudális abszolutizmus idején vált. A katonáskodás mint mesterség a hadvezérek privilégiuma volt, a beosztottaktól nem szakértelmet, hanem fejelemet és önfeláldozást vártak el. Sokáig a hadvezér maga sem volt a katonai

¹⁸⁵ MAGYARY Z.: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*, i. m. 103.

mesterség megjelenítője, a politikai és a katonai hatalom a piramis csúcsán egyetlen személyben egyesült. Ennek a munkamegosztásnak az lett a következménye, hogy a katonáskodás tanulható mesterséggé alakult, amelyhez a lehetőséget az előbbiekből idézett társadalmi–politikai változások teremtették meg. A haditechnika fejlődése pedig egyenesen megkövetelte a professzionalizmust. A katonai kultúra szempontjából azonban fontos megjegyezni, hogy a hadsereg magas erkölcsi rangja megelőzte a szakmává válást. Az a tény, hogy a fegyveres seregek összecsapásai történelemformáló jelentőségűek, a katonáskodást már akkor erkölcsi magasságokba emelte, amikor az még nem volt mesterségnek tekinthető.

Mielőtt a katonai mesterséget jellemeznénk, általában a szaktudásról kell elmondani néhány fontos dolgot. A szaktudás az általánostól eltérő ismereteket, a mindennapoktól elütő gondolkodásmódot és végül a speciális felkészültséget igénylő problémát megoldani képes cselekvést jelent. Minden szaktudás egyszerre szeparál és integrál. Elkülönít a laikusoktól, akikhez képest természetesen egy más szakma tekintetében mi vagyunk a laikusok, és integrál az azonos szakmát gyakorlók közösségébe. Ez nem feltétlenül jelent egyben szervezetet is. Vannak viszont szakmák, amelyek csak testülethez tartozva gyakorolhatók. Az ilyen szakmai szervezetek kultúráját elsősorban az adott szakma sajátosságai határozzák meg. Az elkülönülés azonban a kivállálók irányában felelősséget is jelent. A társadalom számít arra, hogy a specialisták a közösség hasznára teszik a dolgukat. A különleges tudás tehát felelősséggel jár azokkal szemben, akik szükségleteiket csak a szakember segítségével képesek kielégíteni.

Huntington a katonai szakismeretet két adottsággal jellemezte: a veszély felismerésének képességével és az annak elhárításához szükséges erőszak professzionális alkalmazásával.

A kontinentális rendészet francia és porosz mintáinak története azt igazolja, hogy a rendőrhivatal a katonaságtól különvált testületként önállósodott, és a modern közigazgatás első hivatali formájaként jelent meg. Mi volt az oka ennek az elválásnak, és milyen következményekkel járt a születő új szervezet kultúrájára?

Az okok egyik csoportja azzal függ össze, hogy az egyedi jogsértésekből, különösen pedig a bűncselekményekből keletkező veszélyek lényegesen különböznek az országokat fenyegető külső katonai veszélyektől. Itt általában három különbséget érdemes kiemelni. Az első a **veszély forrása**, amely a katonai fenyegetés esetében külső, a bűnözés esetében pedig belső. A devianciák tekintetében a társadalmak önellátók. A második szempont a **veszély nagysága**. A katonai kihívás olyan veszélyt jelent, amely az országot léteiben veszélyezteti, ezzel szemben a bűnözésnek még a legsúlyosabb formái sem alkalmasak arra, hogy a társadalom működési mechanizmusait lényegesen megzavarják és teljesítményét rontsák. (Ellenkezőleg, a hatvanas évektől a politikailag kettéosztott világ arra szolgáltat számos bizonyítékkal, hogy a bűnözéstől lényegesen jobban sújtott nyugati demokráciák sokkal jobb anyagi és szellemi teljesítményekre voltak képesek, mint a keleti blokk jó közbiztonságú, de rosszul működő pártállami rendszerei.) A harmadik elválasztó ismérv az **elhárításhoz szükséges erőszak mértékében** van. A szuverenitás megvédelmezése az erők totális mozgósítását követeli. Minthogy a vereség a bukással egyenlő, az erőszak minimalizálása, az arányosság követelménye, a véltlen civil közösségek kímélete fel sem

merül. A személyeknek és a vagyontárgyaknak a jogellenes egyedi magatartásoktól való védelmezése viszont a minimális erőszak elvén nyugszik. Csak a szükséges és az arányos erőszak megengedett, kötelező a vértlen környezet kímélete, és az esetleges vereség (a bűncselekményt nem sikerül megakadályozni, a tettes ismeretlen marad) nem csupán megengedett, de bizonyos esetekben a jog egyenesen előírja, hogy mikor kell a rendészeti beavatkozástól tartózkodni, mikor indokolt annak bevetése és mikor kötelező azzal felhagyni. A jogi tilalmak gondosan sorolják azokat a megengedhetetlen eszközöket, amelyek a veszély elhárítására nem vehetők igénybe.

A bűncselekmények által keltett veszélyek természete nem változott lényegesen azóta, hogy az ember a bűn fogalmát a maga számára megalkotta. Változott viszont az államnak a bűnnel kapcsolatos magatartása. Ott, ahol a hatalmát érezte veszélyeztetve, a bűnössel ellenségként bánt el, és a legkegyetlenebb megtorlástól sem riadt vissza. Az árulás, a hűtlenség, a vérfertőzés olyan kihívások voltak a magántulajdonként birtokolt hatalommal szemben, amely nem tette szükségessé a külső és a belső ellenség megkülönböztetését. Az olyan bűncselekmények esetében viszont, ahol ez a központi hatalom nem volt érintve, a deliktum a tettes és az áldozat magánügye maradt. A fejlett áru-termelés, a tömeggyártás megjelenése, a nagyvárosok kialakulása ezt a felelőtlenséget tovább nem engedélyezte. A hatalomnak kötelezettségei támadtak alattvalói iránt. Az első olyan kötelezettség, amelynek teljesítése szervezeti formát is követelt, a közbiztonság megőrzése volt. Az a próbálkozás, amellyel kezdetben a központi hatalom a hadsereget kívánta erre a védelemre felhasználni, kudarcba fulladt, mert kiderült, hogy a katonák kiképzettsége és a háborús helyzetekre kialakított fegyvereik a közbiztonság védelmére alkalmatlanná teszi őket. Ezek a szempontok vezettek a rendőrhivatalok létesítéséhez a 17. és 18. század folyamán.

A kontinentális rendőrségek katonai eredete a mai napig felismerhető a testületi értékrendben. A veszélyvállalás, a fegyelem, a bajtársi szellem, a parancs iránti feltétlen engedelmesség ezeknek a szervezeteknek is sajátja. Azonban az, hogy a különválás viszonylag koránra, még a feudális abszolutizmus időszakára tehető, olyan hagyományokat is jelent, amelyek a később született új értékrendekkel ellentmondásba kerültek. Az egyik hagyomány a fegyveres szolgálatot nem tekintette szakmának, ezért a hozzáértés a besoztottakat nem tette kevésbé kiszolgáltatottá a hierarchiának. A rendőrségnek nem volt szakmai becsülete. Ráadásul elvesztette azt a heroizmust is, amely a hadsereget minden korban jellemezte. Ilyen körülmények között érthető, hogy a rendészetnek miért kellett olyan hosszú és nehéz utat bejárnia ahhoz, hogy szakmai rangot és erkölcsi megbecsülést vívjon ki magának. A másik hagyomány a rendészeti igazgatás szabályozatlansága, a jogi formák hiánya, az általános felhatalmazás érvényesülése, amely úgy szól, hogy a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közrend védelméhez szükséges. Ebből következik a harmadik sajátosság, a rendészet teljes kiszolgáltatottsága az azt fenntartó hatalomnak, államrendőrség esetében a kormánynak, municipiális rendészet esetén pedig az önkormányzati hatalomnak. Ugyanis az a két mechanizmus, amely ezt a kiszolgáltatottságot oldani képes, a jogi szabályozás és a szakmai elismertség, a rendészeti kultúrából hiányzott. A rendőrségek modern kori története nem más, mint a tevékenység jogrendbe foglalása, a rendőrségnek a jog hadseregévé válása és a szakmai rang megszerzése.

A kontinentális modelltől eltérően az angolszász jogi kultúrában a rendőrségek kialakulása más utat járt, és ez az európai kontinensre jellemzőtől merőben különböző rendészeti kultúrát alakított ki. Ebből a szempontból az angol minta tanulságos, mert azt a helyzetet tükrözi, mely szerint ott soha nem volt olyan központosított állam, mint amilyenekkel a feudális abszolutizmus kontinentális birodalmaiban találkozhattunk. A rendőrségek mindig megmaradtak a polgárok önvédelmi alakulatainak, ezért nem viselik magukon a hadseregre jellemző értékrendeket. A rendőrségi erények sorát a polgárokkal való szolidaritás, a konfliktusok megelőzése és a szakmai hozzáértés vezeti.

Összefoglalás a 10. fejezethez

Erkölcsei szabálygyűjteményre a rendőrségnek szüksége van, minthogy

- ✿ az **erkölcsi szabályozás** sokkal mélyebb indíttatású és hatékonyabb lehet, mint a jogi szankció, továbbá
- ✿ a rendőri **szakmát olyan hivatásként kell művelni**, amelynek minden területét emberi kapcsolatok szövik át, ezért fokozottan szükséges a hivatással szemben támasztott társadalmi követelményeket erkölcsi szabályokban rendezni, végül pedig
- ✿ a szakadatlanul **döntési helyzetben** lévő rendőrnek viszonylagos cselekvési autonómiája van, amelynek minden mozzanatát a jog nem fedheti le, és a törvényi előírások is csak a jogi norma erkölcsi alapjainak megőrzése mellett tartathatók be.

A rendőr morálisan fenyegetett helyzetben van a következő okokból:

- ✿ először azért, mert szüntelenül érintkezni kénytelen a **bűnnel**;
- ✿ másodszor azért, mert fő munkaeszköze, a **legitim fizikai erőszak** magában rejtje azt a veszélyt, hogy annak törvényszabta határait túllépi;
- ✿ harmadszor azért, mert egy olyan **zárt szervezet** részévé válik, amelynek belső működési normái szembevethetnek a társadalom által elfogadott általános erkölcsi követelményekkel;
- ✿ és végül, negyedszer azért, mert a **titok** megvédelmezi a külső kontrollokkal szemben, de egyben működési zavarait sem engedni leleplezni.

Az Európa Tanács kezdeményezése előtt 1995-ben Frankfurt adott otthont olyan tudományos tanácskozásnak, amelyen megkísérelték összefoglalni a morális követelményeket. Az európai rendőrség szellemiségét meghatározó vezérelveket a következőkben határozták meg:

- ✿ a rendőri feladatok kivételessége, a legitim erőszak és a bevetések azonnalisága, a felhasznált eszközök speciális jellege nem eredményezheti azt, hogy a rendőri szervezet **különleges státust** igényeljen az alkotmányos jogállam szervezetében;

- ✱ nem tartható fenn a **rendőri hivatás militarizálása** és az ehhez kapcsolódó hősmítosz, amely nem jogszabályok által meghatározott közszolgálatnak, hanem harci küldetésnek szeretné láttatni a rendőr tevékenységét;
- ✱ olyan erkölcsi értékek kiépülésére van szükség, amely **nem ad kivételes státust a rendőrnek**, és nem menti fel őt a mások becsületét sértő és durva, megalázó magatartás egyetlen megnyilvánulása alól sem;
- ✱ szükséges a szakmai tevékenységért való **fokozott felelősségvállalás**, amely ugyanakkor magát a rendőri hivatást is képes a megbecsült és magas erkölcsi értéken elismert foglalkozások szintjére emelni;
- ✱ a rendőrségi tevékenységet **átláthatóvá** szükséges tenni, a folyamatos információ és ellenőrzés megakadályozhatja azt, hogy a rendőrség a politika eszközévé váljék, e nemtelen szerep ugyanis egyenesen vezethet a szervezet szolgává nyomorításához;
- ✱ az **egyéniesség** és az intézkedési helyzetek alapos, differenciált értékelése olyan követelmény, amelyet a rendőrségnek is teljesítenie kell, mert csak így kerülhetők el a „túlfűtött”, elhamarkodott, nem kellően megalapozott, „elsietett” döntések;
- ✱ nem kerülhető meg annak a vitának a folytatása, amely tisztázza a hatósági beavatkozásért vállalt **felelőség megoszlását a parancs kiadója és végrehajtója között**, ennek a vitának hosszabb távon szerepe lehet a rendőrség demilitarizálásában;
- ✱ a szolgálati követelmény és a jognak való megfelelés, az **eredményesség és a törvényesség** között mutatkozó ellentmondásokat csak az oldhatja fel, ha a rendőrség szüntelenül keresi a hatósági beavatkozások formája és azok célja közötti összhangot;
- ✱ a rendőrnek **cselekvési autonómiára** van szüksége, de döntése ebben az esetben sem egyéni szenvedélyektől áthatott, ezért a helyes választásban és a választás kiszámíthatóságában sok segítséget nyújthat egy szilárd értékeket tükröző és a társadalom általános normáival harmonizáló **szakmai etikai rend**;
- ✱ az európai rendőrségek közös cselekvése közös etikai alapokat feltételez, csak ennek kiépülésével lehet sikeres a rendészetek integrációja.

A rendőrség a kontrollját a következő formák segítik:

- ✱ Az első a **jogi norma**, amely a hatósági erőszak egyetlen legitimációs forrása. A jogi felhatalmazás a rendőri intézkedéseket előre láthatóvá és kiszámíthatóvá teszi, ami nem csupán a jogkövető magatartásnak, hanem a vétkesség megállapításának is nélkülözhetetlen feltétele. A jogsértések felismerése és az állam büntetőigényének az érvényesítése azonban esetenként azt igényli, hogy a rendőrség képes legyen rejtőzködni, és akcióit a meglepetésre építeni. Erre tekintettel a rendészet jogi szabályok közé szorítása nem korlátlan. Tehát további garanciákat is működtetni kell.
- ✱ Másodszor kontroll a **szakmai tudás**, a hozzáértés, amely a cselekvés legbiztosabb iránytűje. Erre támaszkodva lehetséges meghatározni a rendészeti erőszak

szükséges és arányos mértékét. Ha a professzionalizmus válik uralkodóvá, ki fog derülni, hogy a rendőrség egy rendkívül bonyolult, sok szakmából álló hivatásrend.

- ✿ A harmadik ellensúly a kifejlett **szakmai etika**. A morális értékek akkor meghatározók egy hatósági beavatkozásban, amikor a rendőr fölényhelyzetbe kerülve repressziót alkalmazhat, de a hatósági kényszer módjára, mértékére és idejére nincs jogi előírás. Az etikai szabályok és a nyomában kialakuló moralitás az ilyen nehéz helyzetek megoldására teszi alkalmassá a hivatás gyakorlóját.
- ✿ A negyedik garancia a közösségnek, a közvéleménynek a rendőrségről alkotott ítélete. Erre azért van lehetőség, mert a rendészet szakirányú tevékenysége okából széles felületen érintkezik a társadalommal, akkor is, amikor szolgáltatást nyújt, és akkor is, amikor a jogsértésekre válaszol. A közvélemény támogatása azért nélkülözhetetlen, mert a közbiztonság kooperációs termék, megteremtéséhez a civil közeg és az állam hatóságainak együttműködése szükséges.

S akkor az a kérdés, hogy a rendőrség különböző szolgálati területein miként alakul az előbb részletezett kontrollrok egymáshoz viszonyított súlya.

A közbiztonsági terület legfontosabb kontrollja a szakmai tudás, amelynek része a szűkebb környezet alapos ismerete és a lakossággal való kommunikációs képesség. A közbiztonság védelmezésében döntő a kockázatok helyes értékelése, a jelenlét célszerű megszervezése, a rendőrség elérhetőségének javítása és a gyors reagálás a veszélyek elhárítására.

A **bűnügyi szolgálatban** a jognak van kitüntetett szerepe és mellette azonos módon a szakmai tudásnak. A bűnüldözés akkor eredményes, ha szakszerűen tudja támogatni a büntetőigény érvényesítését.

Hasonló módon lehetséges jellemezni az **igazgatásrendészet** teljesítményét. Az akkor jó, ha semmiben nem különbözik a hatósági jogalkalmazás civil formáitól.

A **csapaterős** rendőri beavatkozás az aktuális veszély elhárításának az a hatósági formája, amelyre a jog felhatalmazást ad, de a végrehajtás módja már kívül esik a jogi szabályozás lehetőségein. Ezért ez a rendészeti fellépés csak szakmai felkészültséggel és a hivatás morális szabályainak az elsajátításával kontrollálható. A karhatalmi beavatkozás eredményességének mérésére a közvélemény sem lehet alkalmas. A veszélyelhárító képességek meghatározása és kialakítása szakemberek dolga. A csapaterőben alkalmazott legitim erőszak közös cselekvést igényel, ahol a parancsnak van meghatározó szerepe. Ez a szolgálat mégsem tekinthető katonai feladatnak. A minimális erőszak elve, a környezet kímélete, a konfliktus megelőzése speciális rendőri tapasztalatokat és az ezeket készség szintre emelő gyakorlást feltételez.

A szakirodalom meghatározása szerint „a szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, hiedelmek, értékek, meggyőződések rendszere”.

Kérdések a 10. fejezethez

1. Miért van szüksége a rendőrségnek hivatáserkölcsekre?
2. Mit értünk a rendőr morális fenyegetettsége alatt?
3. Melyek az Európa Tanács ajánlásai a rendőr-etika számára?
4. Melyek a rendőrség társadalmi kontrolljának egyes elemei?
5. Miben különböznek egymástól a szolgálati ágak a társadalmi kontroll szempontjából?

IRODALOMJEGYZÉK

- ALBRECHT, Hans Jörg: *Problemes theoriques, données empiriques et orientations de la recherches en République Fédérale Allemagne. Crime et Justice en Europe*. L'Harmattan, Logiques Sociales, Paris, 1993.
- ARONSON, Elliot: *A társas lény*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.
- BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassa Kiadó, Budapest, 1999.
- BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- BALLA Zoltán: *A rendészet fogalmának tisztázásához*. Magyar Közigazgatás, 2000/1.
- BALLA Zoltán: *A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás*. Kézirat. NKE Rendészet tudományi Kar, Budapest, 2014.
- BÁRD Károly: *A büntető hatalom megosztásának buktatói*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
- BÁRD Károly: *Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban*, Fundamentum 2002/1.
- BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában, A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.
- BECCARIA, Cesare: *Büntetés és büntetés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.
- BÉKÉS Imre– FÖLDVÁRI József – GÁSPÁR Gyula – TOKAJI Géza: *Magyar büntetőjog. Általános rész*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál: *Büntetőjog. Különös rész*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.
- BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1999.
- BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. Válogatott tanulmányok I. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- BÓCZ Endre: *Hozzászólás a bírói függetlenségről szóló tanácskozáson*. Fundamentum, 2002/1.
- BOLCSIK Zoltán – GAZDAG Tibor: *A Nemzeti Nyomozó Iroda*. Belügyi Szemle, 2005/12.
- BRODEUR, Jean-Paul: *Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest*. Traité de sécurité intérieure, Cahiers du Quebec, Collection droit et criminologie, 2007.
- 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 II. Közigazgatástan*. Budapest, 1905.
- CSAPÓ Csaba: *Távlatos gondolkodás – a korszerű rendőrség alapja*. Hadtudomány, 2008/1.
- CSAPÓ Csaba: *A korszerű rendőrség alapjai*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet. Pécs, 2009.
- CSATH Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*. „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1993.

- DALGLEISH, David – DOCKING, Maria – MYHILL, Andy – YARROW, Stella: *The Role of Police Authorities in Public Engagement*. Home Office Report Online 37/03, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London, 2003.
- DELMAS-MARTY, Mireille: *Procédure pénale d'Europe*. PUF, Paris, 1995.
- DIEU, Francois: *Éléments pour une approche socio politique dans la violence policière*. Deviance et Société, Liege, 1995.
- DIEU, Francois: *La gendarmerie, secrets d'un corps*. Édition Complexe, Bruxelles, 2002.
- DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- DURKHEIM, Émile: *A társadalmi munkamegosztásról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- FARKAS Ákos: *A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései. Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1996.
- FEHÉR Lenke: *Az áldozatok jogai és az áldozat-segítő szervezetek*. Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok, Budapest, 1999.
- FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- FINSZTER Géza – IRK Ferenc: *Gazdasági–társadalmi változások, a bűnözés új kihívásai*. Kriminológiai tanulmányok, 38. kötet. OKRI, Budapest, 2001.
- FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.
- FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. ORFK, Budapest, 2012.
- FLECK Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen*. Pallas Kiadó, 2008.
- FOUCAULT, Michel: *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*. Latin Betűk, Debrecen, 1998.
- GELLÉR Balázs Péter: *A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése*. Új rendészeti tanulmányok. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1997.
- GILLY, Thomas: *La sécurité intérieure: un concept en mutation*. Revue International de Criminologie, 1998/2.
- GÖNCZÖL Katalin: *Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák*. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, 1996.
- GYÖRGYI Kálmán: *Büntetések és intézkedések*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.
- HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- HUG, Thomas: *Police et magistrature*. Revue International de Criminologie, 1997/2.
- HUNTINGTON, S. P.: *A katona és az állam*. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994.
- KAGAN, Robert: *Puissance et faiblesse*. Commentaire, N. 99. Automne 2002.
- KÁNTÁS Péter: *A rendészet fogalmához*. Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1.
- KATONA Géza: *Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához*. Rendészeti Szemle, 1993/6.
- KATONA Géza: *Szervezett bűnözés Magyarországon*. BM Könyvkiadó, Budapest, 2000.

- KATONA Géza: *Az angol rendőrség reformja*. Belügyi Szemle, 2002/9.
- KATONA Géza: *A bizonyítás és a nyomozás egyes kérdései az új Be. tükrében*. Magyar Jog 2004/9.
- KEREZSI Klára – FINSZTER Géza – KÓ József – GOSZTONYI Géza: *Nagyvárosi bűnözés*. OKRI–Bíbor Kiadó, Budapest–Miskolc, 2003.
- KEREZSI Klára: *Konfrontáció és kiegyezés, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában*. Akadémiai doktori értekezés. Kézirat, 2011.
- KERTÉSZ Imre: *Befejezhetetlen háború*. Belügyminisztérium – COLPI kiadás, Budapest, 2000.
- KINCSES Ildikó: *Igazgatásrendészet*. Kézirat. NKE Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014.
- KIRÁLY Tibor: *Büntetőítélet a jog határán*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972.
- KIS János: *A politika mint erkölcsi probléma*. Irodalmi Kft., Budapest, 2004.
- KISS Petra: *A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében*. Hadtudomány, 2012/3–4.
- KORINEK László: *Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében*. BM Kiadó, Budapest, 2001.
- KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek szervezeti kultúrájának összetevői*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet. Pécs, 2009.
- KRÉMER Ferenc: *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.
- KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin – SZAKÁCS Gábor – VALCSICSÁK Imre: *A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítás – stratégiai koncepció*. Rendészeti Szemle, Különszám, 2010.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *La police l'approche socio-politique*. Montchrestien, Paris, 1992.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.
- MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942.
- MONET, Jean Claude: *Polices et sociétés en Europe*. La documentation française, Paris, 1993.
- MONJARDET, Dominique: *La culture professionnelle des policiers*. Revue française de sociologie, 1994/XXXV-3.
- NYIKOS Eszter: *Európai gondolkodás az európai kriminológiáról*. Belügyi Szemle, 2005/10.
- OPÁL Sándor: *Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonsági politika*. Rendészeti Szemle, 1991/11.
- PALÁNKAI Tiborné: *A magyar büntető igazságszolgáltatás rendszere. Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina Kiadó, Budapest, 1996.
- PAPP Judit: *A közigazgatási jog alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995.
- PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012.
- PINTÉR Sándor: *Bevezető gondolatok, Bűncselekmények az ásványolaj-forgalmazásban*. Főiskolai Figyelő, Különszám, 1996.
- QUILLÉ, M. M.: *Stratégies développées en France par la Police pour lutter contre criminalité organisée*. Colloque des Directeurs d'Écoles de Police, Lyon, 1996. Kézirat

- RECASENS, i Brunet Amadeu: *Police et magistrature*. Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2.
- ROBERT, Philippe: *Les normes de l'état-nation, une hegemonie en crise. Normes et deviances en Europe, Un débat Est-Ouest*. L'Harmattan, Paris, 1994.
- ROZES, Simon: *Hommage à Marc Ancel, Cahiers de Defense Sociale*. Bulletin de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste – SIDS, 2004.
- SABATIER, Magali: *Europol, un embryon de police européenne?* Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique, N.3. 1999.
- SALGÓ László: *Az új típusú biztonság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- SÁRKÁNY István: *A terrorizmus és az iszlám*. Belügyi Szemle, 2012/7-8.
- SERVIER, Jean: *Le Terrorisme*. Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig*. In: Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *Az alkotmányfejlődés keretei, És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004.
- SOMLÓ Bódog: *Jogbölcsezet*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995.
- STENNING, M. Philip: *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*. In: Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.
- Szabó András: *Bűnözés – ember – társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- SZABÓ András: *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*. Kriminológiai Közlemények, Különkiadás. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998.
- SZABÓ Dénes: *Milyen lesz a bűnözés és az igazságszolgáltatás az ezredfordulón?* Magyar Tudomány, 1991/4.
- SZABÓ Imre: *A rendészettudomány múltja, jelene és jövője*. http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendeszettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf (letöltve 2013. június 29-én)
- SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990.
- SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrségi jog szabályozásának elvi alapjai*. Rendészeti tanulmányok. BM Rendészeti Kutatóintézet, Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1992/1.
- SZAMEL Lajos: *Jogállamiság és rendészet*. Rendészeti Szemle, 1992/3.
- SZIGETI Péter: *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról*. Jogtudományi Közlöny, 2001/4.
- SZIKINGER István: *A rendvédelem jogi alapkérdései*. Új Rendészeti Tanulmányok, Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 1997/1.
- THERIAULT, John: *Az FBI mint modell Európa számára*. BM Adatfeldolgozó Hivatal, Budapest, 1991.
- TÓTH Mihály: *A piacgazdaság büntetőjogi védelme*. Belügyi Szemle, 2000/9.
- TREMBLAY, P. – CUSSON, M.: *Marché criminels transnationaux et analyse stratégique. La criminalité organisée*. IHESI, La documentation française, Paris, 1996.
- VASVÁRI György: *Adat- és vagyónbiztonság. A biztonságról*. CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997.
- VUCHETICH Mátvás: *A magyar büntetőjog rendszere. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog. A magyar jogtudomány klasszikusai*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

- WACQUANT, Loic: *A nyomor története*. Helikon Kiadó, 2001.
- WEBER, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat, Budapest, 1982.
- WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
- WILSON, James Q.: *Varieties of Police Behavior*. Harvard University Press, Cambridge, 1968.
- WILSON, Woodrow: *A közigazgatás tanulmányozása*. Közigazgatás-tudományi antológia, I. kötet. Államigazgatási Főiskola és az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 1994.