

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

# Rendészettan



FINSZTER GÉZA

Dialog Campus

Finszter Géza

RENDESZETTAN

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő  
Hautzinger Zoltán

Finszter Géza

# RENDÉSZETTAN

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
címmű projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor  
Korinek László

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

Előszó	9
Bevezetés	11
A címválasztásról	11
Egy hitvitáról	12
A célkitűzésekről	13
A rendészettudomány küldetése	17
A tankönyv szerkezete	18
I. fejezet – A rendészet fogalma	21
Bevezetés	21
A fogalomalkotás két szintje	21
Rendészet – rendőrség	22
Rendőrség – rendészet – rendvédelem – honvédelem	25
Kérdések és válaszok a szakirodalomban	29
A tételes jog megoldásai	34
A veszélyelhárítás	38
Rendőrállam – jogállam	40
A szolgáltató rendészet	44
Összefoglalás az I. fejezethez	48
Kérdések az I. fejezethez	49
II. fejezet – Közrend, közbiztonság, jogbiztonság	51
Bevezetés	51
A közrend	52
A közbiztonság	55
A közbiztonság normatív fogalma az európai értékrendben	55
A közbiztonság materiális fogalma	62
Nemzetbiztonsági kockázatok	66
A kockázatok büntetőjogi értékelése	67
A kockázatok megfogalmazása a közigazgatási jogban	71
A biztonságpolitikai nézőpont	76
Alapvetés	76
A biztonságpolitikai felfogás	79
A komplex biztonság	85
A jogbiztonságról	88
A változó tételes jog	94

Összefoglalás a II. fejezethez	100
Kérdések a II. fejezethez	102
III. fejezet – Közigazgatás – rendészeti igazgatás	103
A közigazgatás tana	103
A rendészeti igazgatás a közigazgatás része	107
A közigazgatás működése és a rendészeti aktustan	114
A rendészet feladatai	119
A rendészeti aktusok	122
A társadalom kontrollmechanizmusai	125
Kontrolltipológia	127
A szabadság	132
A kényszer	133
A jog mint kontroll	138
A rendészeti igazgatás természete	148
Összefoglalás a III. fejezethez	151
Kérdések a III. fejezethez	153
IV. fejezet – A rendészet személyzete	155
Az államszervezet és a szociológia	155
A szakma rangja	162
A személyi állomány	164
Teljesítményértékelés a fegyveres szerveknél	166
Menedzsertechnikák a rendőrségnél	171
A rendészet etikája	178
Az Európa Tanács ajánlása	181
A rendészeti etika hazai példái	186
A Magyar Rendvédelmi Kar és a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex	189
A rendészeti kultúra	191
A fogalom	191
A szervezettípusok	194
Az eredet	196
Összefoglalás a IV. fejezethez	199
Kérdések a IV. fejezethez	200
V. fejezet – A rendészeti közhatalom forrásai	201
Bevezetés	201
A rendészeti funkciók	204
A rendészeti igazgatás mint materiális tevékenység	206
A jelenlét	206
A legitim fizikai erőszak monopóliuma	209
A közbiztonsági rendészet	214
A bünyügyi rendészet	216
A felderítés és a nyomozás az új büntetőeljárási kódexben	222

A bűnüldözési célú felderítés a büntetőeljárás része	230
Bűnüldözés és jogállam	232
Hagyományos nyomozástan és a felderítés kriminalisztikája	234
A titkos információgyűjtés (a rendészeti felderítés) jellemzői	237
A büntetőeljárás reformjai	245
Összefoglalás az V. fejezethez	249
Kérdések az V. fejezethez	251
VI. fejezet – A rendészeti rendszer	253
A rendszerelméletekről	254
A közbiztonsági rendszer	259
A közbiztonsági rendszer típusai és elemei	261
A rendészeti rendszer	263
Jogalkotási törekvések a helyi közbiztonság javítására	272
Az önkormányzati rendőrség esélyei	274
A magánbiztonság	278
A közösségek biztonsága	284
A civil önvédelem és a polgárőrség	287
Összefoglalás a VI. fejezethez	294
Kérdések a VI. fejezethez	295
VII. fejezet – Rendészeti stratégiák	297
Tervezés a közigazgatásban és a gazdaságban	297
A közigazgatás távlatos fejlesztése	303
Közbiztonsági- és rendészeti stratégiák	307
Történelmi előzmények	310
A kriminálpolitika és a bűnüldözés	311
Prevenció és a büntető jogalkotás	317
Tervezési módszerek	337
A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia	342
Összefoglalás a VII. fejezethez	353
Kérdések a VII. fejezethez	355
VIII. fejezet – Alkotmányos alapok	357
A jogállam formális és tartalmi értelmezése	360
Az 1989-es alkotmánymódosítástól az Alaptörvényig	361
Az uniós országok alkotmányai a rendészetről	370
Magyarország Alaptörvénye	372
Összefoglalás a VIII. fejezethez	380
Kérdések a VIII. fejezethez	382
IX. fejezet – A rendészet joga és a rendészettudomány	383
Az alapok	383
Tanítások a rendészetről	387



---

Egy rendészeti szaktudomány esélyei	390
Rendőrségi kutatások a rendszerváltó országokban	417
A rendészet elmélete	424
Az elmélet felhasználója és a kutatás tárgya	430
Összefoglalás a IX. fejezethez	432
Kérdések a IX. fejezethez	435
X. fejezet – A rendőr a város polgára	437
A modern rendőrség kezdetei	438
A rendészet két típusa	440
Nemzetközi terminológia	442
Modernizációs kísérletek	448
Rendőrségi modellek	452
A közösségi rendőrség	454
A nemzetközi együttműködés	459
Az Európai Unió országainak rendészete	464
Összefoglalás a X. fejezethez	472
Kérdések a X. fejezethez	474
Rövidítések jegyzéke	475
Jogi hivatkozások jegyzéke	477
Felhasznált irodalom	481

## Előszó

Ez a tankönyv egy fiatal igazgatási és jogi alapokra támaszkodó interdiszciplináris stúdium, a rendészettudomány eddigi kutatási eredményeiről igyekszik számot adni a teljesség igénye nélkül. A rendészeti tanok magyarországi művelésének alig harmincéves a története. A rendszerváltással szinte egy időben, az 1989–90-es években indultak útjára az ilyen tárgyú kutatások részben az állam- és jogtudományok, részben pedig a hadtudományok, de még pontosabban a védelemtudomány támogatása mellett. Az új diszciplína egy új szaknyelv megalkotásának igényét támasztotta fel. Nyilvánvaló lett, hogy a rendészet (mint kutatási tárgy) törvényszerűségei csak a gyakorlati szakemberek és az elmélet munkásainak összefogásával tárulhatnak fel, feltéve, hogy ők értik egymás beszédét. Nem kell egyetérteni, sőt, minél zsenyebbek az ismereteink, annál termékenyebb lehet a polémia, de a vitázóknak olyan nyelven kell megszólalni, amelynek fogalmain minden résztvevő ugyanazt érti. Amiben már lehet perpatvar, az a fogalmak tartalmi feltárása, a definíció. Mondhatjuk tehát, hogy ez a tankönyv a rendészetelmélet nyelvtankönyve.

Amire viszont nem tarthat igényt: nem lehet rendészeti történelemtankönyv. Szerencsére vannak értékes alpmunkák, közöttük hazai teljesítmények is, amelyekből megismerhetők a történeti gyökerek. Ebben a tananyagban e tárgyterületből csak azt érintjük, ami az eredet megértéséhez feltétlenül szükséges.

De tananyag-e egyáltalán ez a kötet? A szerzője annak szánja. Törzsanyagát úgy állítottam össze, hogy lehetőleg tartalmazza mindazt az ismeretet, ami fontos lehet az egyetemi szintű rendészeti szakemberképzéshez. Ami gondot okozott: elválasztani egymástól az alapképzésben hangsúlyos tudnivalókat azoktól a tézisektől, amelyeknek inkább a mesterképzésben és a doktori iskolában lenne a helyük. Ebben kérem az oktatók és a tanulók segítségét, ezt ők biztosan jobban tudják. Ennyiben kísérlet is, mert tanulhatóságát, gyakorlati alkalmazhatóságát tanárok és hallgatók együtt dönthetik el.

Ezzel az összeállítással talán a rendészeti jog kézikönyvére is pályázhatnék, még akkor is, ha megpróbáltam a lehető legnagyobb mértékben követni egykori lektorom, Lőrincz Lajos professzor tanácsát, aki egy korábbi munkámat értékelve arra biztatott, hogy próbáljak úgy rendészetelméletet írni, hogy abban a lehető legkevesebb szerepeljen a rendészeti jog szövegéből, és a lehető legtöbb ugyanennek a jognak a szelleméből. A szöveg változik, de ha minden jól alakul, a szellem marad. Bár nagyon igyekeztem, mégis attól tartok, hogy a tankönyvnek a tételes jogot érintő részei folyamatos karbantartásra fognak szorulni. Mint-hogy az elméleti szintézis számára a rendészeti igazgatás összetettsége szükségszerűvé teszi a kitekintést a közjog több birodalmára (alkotmányjog, közigazgatási jog, büntetőtudományok stb.), remélem, e jogágak specialistái a rendészettudományt nem tekintik illetéktelen beavatkozónak, és tőlük is segítséget várhatunk a tankönyv további érleléséhez.

Törekedtem a tudományos szemléletmód erősítésére. Módszertan itt kevés van, mert abban nem vagyok jó. Szerintem a kutató egyik legfontosabb tulajdonsága, hogy tárgyát tanulmányozva mindig észébe jut valami, amit azután érdemes másokkal is megosztani.

És ha szerencséje van, akkor ezek a gondolatok a gyakorlatot és az elméletet egyaránt előbbre vihetik. Ugyan nagy a tévedés kockázata, de enélkül nincs felfedezés sem. Ismerem azokat a vélekedéseket, miszerint az írott tananyag, pláne egy olyan fegyelmet követelő szervezet számára, mint amilyen a rendészet, csak letisztult ismereteket tartalmazhat. Lehet ebben igazság, ha a szolgálati szabályzatot oktatom, de a tudomány művelésekor ez a lezártág nehezen kivitelezhető. A tankönyv vitáirát is. Számos témakörrel kapcsolatban kifejtem saját nézeteimet, ennek mindig jelzem az érvanyagát, de értelemszerűen nem tartok igényt a feltétlen egyetértésre. A tudományosság nem az igazság hirdetése, sokkal inkább igazságkeresés. Erre hívom meg olvasóimat.

Ezek után nem meglepő, hogy ez a tankönyv kizárólag az alkotmányos jogállam rendészete számára adhat hasznosítható ismereteket, valamint gondolati muníciót az elmélet műveléséhez csakúgy, mint a fegyveres közszolgálat törvényes és eredményes teljesítéséhez.

Szigetbecse–Budapest, 2017. október

*Finszter Géza*

## Bevezetés

### A címválasztásról

E tankönyv címe *Rendészettan*. A cím magyarázatra szorul, annál is inkább, mert a tan kifejezés a közigazgatás világában (amelynek a rendészet is része) eltérő jelentéseket hordozhat.

Van olyan szerző, aki – miután felvázolta azt az „új értelmező elvet”, ami elválasztja egymástól a közigazgatási jogot a közigazgatás tényleges működésétől – a közigazgatás-tanról a következőket állapítja meg: „Abban az esetben, ha hajlamosak vagyunk fenntartás nélkül elfogadni az új értelmező elvet, és figyelmen kívül hagyni azt, hogy a közigazgatásra jogszabályok érvényesek, a közigazgatási jog mint tantárgy reménytelenül két részre szakad: közigazgatástanra (amelynek végül alig van köze a joghoz) és közigazgatási jogra (amely esetleg teljesen eltávolodik a közigazgatás működésének érdemi tartalmától).” (TAMÁS 2005, 127.)

Pusztán didaktikai szempontokat követve valóban két tantárgy képe bontakozik ki, ami „reménytelenül” két részre bontja a közigazgatás komplex jelenségét: egyfelől a közigazgatást szabályozó joganyagra, másfelől pedig a közigazgatás működésére. Meg kell jegyeznünk, hogy ez a különválás még markánsabban jelenik meg a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának megalapításával. Most már nem két tantárgyról beszélhetünk, hanem a jogtudományi és az államtudományi egyetemi képzés intézményes elválasztásáról, amivel visszatértünk az 1949 előtti korszak hagyományaihoz. (Cs. KISS 2017.)

A *tan* szó egy másik lehetséges értelmezése az, amit Lőrincz Lajos követ, amikor a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány kettősségét vázolja fel történeti perspektívában. Az abszolút monarchiák francia és német mintáiban a gyakorlati szükségletek hívták életre a közigazgatás első formáit, amelyek elméleti megalapozást igényeltek, anélkül, hogy már rendelkezésre állt volna fejlett rendészeti anyagi és eljárási jog. Így születtek új diszciplínák: a kameralisztika és a rendészettudomány, amelyeknek még nem kellett megküzdeniük azzal a feladattal, hogy szimbiózist teremtsenek a hivatali működés és annak jogi rendje között, minthogy ez a jogi rend csak kialakulóban volt. A kameralisztika a gazdasági célú állami gondoskodás tereuma, a rendészettudomány pedig kidolgozza a közbiztonság feletti örökös professzionális megvalósításának elméleti alapjait. Akár az egyik, akár a másik értelmezést fogadjuk el, az nem kétséges, hogy közös lényegük az *igazgatástan*. „Az igazgatástan, amely tehát a gazdaságtani, pénzügyi fejtegetésekkel együtt alkotta a kameralisztika tudományát, német elnevezés alapján (Polizeiwissenschaft) rendészettudományként vált magyar nyelvterületen ismertté, tartalmilag azonban általános igazgatástannak tekintendő” (LŐRINCZ 2005, 25.). Az már a 19. század fejleménye, hogy a közigazgatási közjog kialakulásával felmerült a szükséglet, hogy a működés és annak jogi szabályozása a tudományosságban is egységként jelenjen meg. Ezt a feladatot teljesítette

a *közigazgatástan* megalapítója, Lorenz von Stein, aki az első igazán jelentős kísérletet tette „az államigazgatás tudományának megalapozására, a közigazgatási jog és a közigazgatási politika szintézisére” (LÖRINZ 2005, 26.). Ezt a komplexitást követve, a mi tankönyvünk is azzal az ambícióval készült, hogy abban a rendészeti jog és a rendészeti működés egységként kerüljön tárgyalásra. Az egység azt a követelményt fejezi ki, miszerint a rendészeti gyakorlat soha nem teheti zárójelbe a rendészet jogát, a rendészet joga pedig soha nem tekinthet el a rendészet működésének szolgálatától.

## Egy hitvitáról

A magyar nyelvben a rendőrséghez meglehetősen egységes képzetek társulnak. A szó, amely az örökösre utal, a 19. században nyerte el mai értelmét. Ezzel egy időben a kevésbé gyakorlatias, de az elméleti igényességnek jobban megfelelő fogalomként a rendészet is elfoglalta helyét a hazai közjog irodalmának szótárában. Minthogy a rendészet eszméje a polgári jogfejlődés terméke, a proletárdiktatúra évtizedeiben meglehetősen hátrányos pozícióban volt. 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 üzemrendszettel rokonította. De ennél még nagyobb baj volt az, hogy a diktatórikus berendezkedés elvetette a rendőri erő 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. (MADARÁSZ 1992, 11.)

A demokratikus jogállam helyreállítása, a rendszerváltás felélesztette annak a reményét, hogy a rendőrség újra a jog uralma alá kerül, visszatér a civil közigazgatásba, demilitarizálódik, és erőszakszervezetből a közbiztonság szolgáltatójává lép elő. A terület művelői közül többen is kezdeményezték a *rendészet* megkopott fogalmának rehabilitációját. 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. Egy sajátos hitvita alakult ki a két tábor között. Ez emlékeztet *Az ember tragédiájából* ismert Homousion–Homoiusion-problémára, amit Madách értelmetlennek ábrázolt (meghalni egy „i” miatt?). Vagy mégis inkább Lukács Györgynek van igaza, aki a középkor hitvitázoinak védelmére kelt, amikor Madáchsal pörölve megjegyezte: „mi másért haljon meg valaki, ha keresztény, mint a hitért, mint azért, hogy Krisztus Istennel egynemű-e, vagy csak hasonló hozzá? Hát nem ezen múlik minden?” (LUKÁCS 1977, 703.)

Lehet, hogy a rendészet és a rendvédelem híveinek „összecsapása” is haszontalanság volt? Nem hisszük! A vita bemutatása, amelyre e tankönyvben helyet kerítünk, 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 csaptak össze, olyan eszmék, amelyeken, ha nem is minden, de nagyon sok múlik.

## A célkitűzésekről

Ez a tankönyv, összhangban az egyetemi képzéssel szemben támasztott általános várakozásokkal, három célt igyekszik megvalósítani:

- hozzájárulni a felsőfokú rendészeti szakemberképzéshez;
- segítséget nyújtani azoknak, akik a rendészet kutatójává szeretnének válni;
- értékválasztást közvetíteni az értelmiségi léthez.

A rendészeti felsőoktatás feladata az, hogy elméleti felkészítést nyújtson a közigazgatás ezen ágazatához tartozó szakemberek számára. Már hosszú ideje a jogi diszciplínák határozzák meg az elsajátítandó tananyag jelentős részét. A rendészeti szakképzést tekinthetjük a jogi oktatás egy speciális területének is, amelynek ott van a helye a jogi és államtudományi karok sorában.

Az ismeretek struktúráját a modern polgári államnak a 19. század végére stabilizálódott jogági tagozódása határozza meg, ami a római jog mintáit követő civilizációkban többé-kevésbé azonos szerkezetet mutat. A kontinentális jog országaiban, ahová mi is tartozunk, ennek a szerkezetnek szembetűnő sajátossága a közjog és a magánjog kettőssége. „Közjog az a jog, amely a római állam: a res Romana státusát: a res publica létét érinti, a magánjog pedig az a jog, ami a magánfelek hasznára van” (ZLINSZKY 1997, 17.). Az állam és a magánszemélyek (valamint a magánszemélyek különböző célú közösségeinek, továbbá a jogi személyiséggel bíró intézmények) kapcsolatait a közjog rendezi, míg a magánjog a civil lét, a gazdasági működés és a piaci viszonyok normáit tartalmazza.

A joggal való ismerkedésnek megvan a maga régtől bevált módszertana. Tudásunk fundamentumát az alaptan nyújtja, ahol (egyebek mellett) elsajátíthatók a későbbi építkezéshez nélkülözhetetlen fogalmak és szemléleti formák is (SZILÁGYI 2006.). Csakis egy kimunkált analízis teheti lehetővé azt, hogy eligazodjunk a jogszabályok rengetegében. Ehhez ad segítséget a jogági tagozódás, amelyben a magánjogot a polgári anyagi és eljárási diszciplínák, a közjogot pedig az alkotmányjogi, a közigazgatás-jogi, a büntető anyagi és eljárási ismeretek határozzák meg.

Az analízis nélkülözhetetlen ahhoz a differenciált gondolkodáshoz, amellyel különbséget tehetünk az egyes szabályozási tárgyak és az eltérő módszerek között. Elfogadjuk, hogy a fejlett árutermelő társadalom piaci mechanizmusait a tulajdonvédelem abszolút és negatív szabályai és a szerződések teljesítését segítő ajánló normák biztosíthatják. Ellenben az állam és a polgárok közötti kapcsolatok jogi rendezettségét a kötelező előírások, a tiltó parancsok és a jogérvényesítés hatósági kényszerítő eszközei jellemzik, továbbá azok a jogi szolgáltatások, amelyekkel az állam tartozik polgárainak.

Az analízisnek azonban hátrányai is vannak. A valóság részekre bontása segíti ugyan a tanulást, de a mindennapok soha nem mutatják azt a tagoltságot, amelyet a különböző elnevezésű és profilú egyetemi tanszékek sejteni engednek. Egy konkrét probléma megoldása szintézisre törekvő látásmódot kíván. Mikor egy rendőrtisztviselő *egy feljelentést rögzít, amelyben a panaszos arra hivatkozik, hogy az adósa becsapta őt, és most nem fizeti vissza a tartozását, amivel pedig jelentős kárt okoz a hitelezőnek*, fel kell, hogy tegye a kérdést: vajon ebben a feljelentésben egy polgári jogi igényről van-e szó, amelyet polgári bíróság előtt lehet érvényesíteni, avagy csakugyan csalás történt, ami esetén büncselekményről van

szó, és emiatt nyomozásnak van helye? Azt mondhatjuk tehát, hogy a valóság feladványai *komplex megközelítést* igényelnek annak érdekében, hogy eljussunk a helyes megoldáshoz.

A jogági struktúra a társadalmi lét azon mozzanatait emeli ki, amelyek jogi szabályozásra alkalmasak, viszont nem szól a háttérben meghúzódó bonyolult társas kapcsolatokról, amelyek nem kezelhetők a jog eszközeivel. Pedig ha jobban belegondolunk civil világunk szövevényeibe, könnyen meggyőződhetünk arról, hogy a jogtól, a jogi előírásoktól csak ritkán kapunk direkt segítséget a helyes magatartás kiválasztásához. Az élet messze bonyolultabb annál, semhogy egy rátarti állam normái annak minden szegletét beszöjék. A bölcsességgel megáldott jog azonban erre nem is törekszik. Messzemenően tisztában van ugyanis eszközeinek korlátaival. Ez a belátás azonban időnként tompulhat is! A szakirodalom *totális joguralomnak* nevezi azt a jelenséget, amikor a jog elveszíti a saját korlátait felismerő tulajdonságát, és kezdi azt hinni, hogy mindenható. Ez akkor következhet be, „amikor a jogbiztonság nevében soha nem látott mennyiségű, bonyolultságú és az érthetőséget kizáró formában megfogalmazott jogszabálytengerrel önti el az állítólag védendő polgárok mindennapjait, amikor bármiből lehet jog, és az ellenőrizhetetlen közmegegyezés átmeneti időre bármit értékévé emelhet”. (VARGA ZS. 2015, 206.) Megjegyezzük, hogy ilyen helyzet nemcsak akkor alakulhat ki, ha a jogbiztonság formális elve kap primátust, hanem akkor is, amikor a végrehajtó hatalom arra használja a jogalkotást, hogy a napi politika alakításához szükséges taktikai céljait valósítsa meg a segítségével – éppenséggel a jogbiztonság zárójelbe tételével. „A jogalkotás [...] a politikai akarat pusztá instrumentuma, a hatalom szolgálólánya.” (TÖLGYESSY 2017, 12.)

Az előbbi példánkban emlegetett rendőrségi ügyeletes gyakran tapasztalja, hogy az eléje került ügyek semmiben nem hasonlítanak azokhoz a törvényi tényállásokhoz, amelyekről a különböző jogágak kódexei írnak. Az élet azon konfliktusai, amelyek hivatali reagálást követelnek, mindig egyediek, ellenben az ezekre alkalmazandó jogszabály mindig általános. Csak a konkrét élethelyzetekben való tájékozódás, a közvetlen környezet alapos ismerete és az e tapasztalatokat ötvöző *problémamegoldó gondolkodás* segíthet a helyes döntés kialakításában. Ráadásul az analízis nagy előnye, hogy jól követhető *sémákat nyújt a jogi értékelés számára*, vonatkozzon ez akár a múltra, akár a jelenre, akár a jövőre.

Az egyik változat a *múlt megismerése*, ami egy igen bonyolult bizonyítási műveletsort feltételez. Ha azonban ez sikerül, akkor pontosan tudjuk, hogy a múltbeli esemény mely részleteihez fűződik joghatás, így hát meghozható a döntés. Általában ez a helyzet akkor, amikor a jogalkalmazó szerv egy *múltbeli* eseménnyel kapcsolatos *jogvitát* dönt el, hisz ilyenkor mindig *egyedi ügyben* jár el.

Van a közigazgatásnak egy olyan területe is, amit a *jelenben való cselekvés* jellemez. Akár a múltban már lezajlott egyedi ügy kerül megoldásra, akár egy jövőnek szóló szabály készül, mindkét esetben egy időigényes tevékenységről van szó, amiben csak hosszabb töprengés után születik meg az eredmény, és mindez ráadásul nyugodt és kiegyensúlyozott viszonyokat igényel. A jogalkalmazás azonban kivételesen váratlan helyzetek elé is kerülhet, amikor a jelen helyzetre kell „gyors” beavatkozással reagálni. A *sürgősségi ellátásnak* ezek az esetei a jog által nem prognosztizálhatók, és nem írható elő a beavatkozás tartalma sem. Az ilyen igazgatási „szükségállapot” *spontán, amorf* és *autonóm* reagálást követel. (Ennek a három fogalomnak a tartalmára még visszatérünk.) Az állam védekező mechanizmusai csak akkor működnek jól a különleges helyzetekben, ha erős mandátum van a birtokában, amikor meg kell adnia a helyes választ, persze anélkül, hogy a beavatkozás feltétele

valamely absztrakt törvényi tényállásnak való megfelelés lenne, és a hatósági intézkedés formái túlzottan kötöttek volnának.

A harmadik változat *a jövő prognosztizálása*, amikor a múlt és a jelen ismeretére alapított hipotézisekkel írjuk le a várható eseményeket. Amennyiben a hipotéziseink helyesek, az új jogszabályokkal képesek leszünk biztosítani a jövő rendjét. Ezt végzi a jogalkotás. A jogszabályban mindig egy óhaj fogalmazódik meg arra vonatkozóan, hogy milyenek is kellene lennie a világnak, és mitől tartózkodjék a jogkövető polgár. (A jogeset ezzel szemben a „Mi van?” kérdésre válaszol. Milyen a világ a valóságban? Miért maradt hatástalan a jog tiltása? A jogeset jelen idő, de a megoldás kulcsa a múlt megismerése.)

A szabályozásra kerülő társadalmi kapcsolatok *heterogenitása* azt jelenti, hogy azok eltérő módon tűrik a jogi rendezést. Egyes társadalmi jelentőségű tevékenységek nagyon részletes szabályozást igényelnek, más helyzetek azonban a jog számára csak egy általános felhatalmazásra adnak lehetőséget, ahol a beavatkozó felkészültsége, hozzáértése és erkölcsisége együttesen garantálhatják, hogy intézkedése a közösség értékeit védelmezze, és eközben ne okozzon nagyobb kárt annál, mint amelynek az elhárításán fáradozik. Végül pedig (szerencsére) világunknak léteznek olyan szegletei is, ahol a jognak nincs keresni-valója.

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

Jóval nehezebb a különbségtétel akkor, amikor egyetlen hatósági intézkedés több mozzanatot is tartalmaz, és ezek véghezviteli rendjére különböző jogágak gyakorolnak hatást. Az Alkotmánybíróságnak a rendőrségi törvény fegyverhasználatra vonatkozó rendelkezései felett elvégzett normakontrollja jól mutatja, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések megalkotóinak alkotmányjogi, általános közigazgatási, speciális rendészeti és esetenként büntető anyagi és eljárásjogi szempontokat is figyelembe kellett venniük a szabályozás tartalmának meghatározásánál.<sup>1</sup> Mindezt ráadásul úgy kellett kialakítani, hogy a fegyverhasználatra jogosult személy az adott pillanatban képes is legyen követni – akár reflexszerű gyorsasággal – a számára megszabott normát. Ezzel a tétivel (ha igazi profi) nem csupán jogot alkalmaz, hanem elhárítja a veszélyt, és megold egy olyan helyzetet, amely a közbiztonságot és a közrendet fenyegeti.

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

*A norma leegyszerűsítő technikája és a konkrét élethelyzet bonyolultsága* az első ellentmondás, amellyel minden jogalkalmazó naponta találkozik. Ez az ellentmondást csak

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság 9/2004 (III. 30.) határozata.



akkor oldható fel, ha a *komplex megközelítés* összekapcsolódik egy másik erénnyel, a jogi relevancia felismerésével, a történeti tényállás jogszemponitú leegyszerűsítésével.

A jogszabály a rendezendő életviszonyok *lényeges, tartós, általános elemeit* ragadja meg, míg a konkrét jogeset a lényeges és a *lényegtelen*, a tartós és az *időleges*, az általános és az *egyedi vonások bonyolult együttese*. Azonban a most tárgyalt ellentmondás nem lehet akadály a helyes döntésnek, amennyiben az *szakmai hozzáértéssel* születik meg.

A társadalmi valóság jog általi befolyásolása kétféle módon valósulhat meg: jogalkotással és/vagy jogalkalmazással. Szembesítsük ezt a két műveletet!

1. táblázat  
*Jogalkotás és jogalkalmazás*

Jogszabály	Jog eset
• Kell	• Van
• Jövő	• Múlt és jelen
• Absztrakt	• Konkret
• Jogszemponitú	• Tényszemponitú
• Időigényes	• Azonnali

*Forrás: saját szerkesztés*

A jogalkotás mindig *időigényes*, ezen a területen nem létezhet szükségállapot. (Ha mégis, az ilyen szabály hamarosan korrigálásra szorul.) A jogalkalmazás sokszor maga is hosszadalmas folyamat, noha visszatérő követelmény az *időtakarékosság, az eljárások gyorsítása*, mert vannak olyan területei, ahol azonnali beavatkozásra van szükség, és az idő múlása általában is rontja a jogérvényesítés esélyeit.

Különösen jellemző a rendészetre a *jogalkalmazói eljárás időigényessége és a beavatkozás azonnali szüksége*. Ezt az ellentmondást csak a közjog felhatalmazó szabályaival és a beavatkozással szemben támasztott arányossági és szükségési követelmények teljesítésével lehet feloldani. A hatósági intézkedések azonban soha nem egyneműek, hanem nagyfokú változatosságot mutatnak. Van, amikor az intézkedés szolgáltató jellege a meghatározó, máskor a korlátozó, kényszerítő elem kerül előtérbe, és gyakran előfordul, hogy a rekonstruáló, a múltbeli eseményt feltáró bizonyítás kap hangsúlyt. Már egyetlen hatósági aktus is lehet annyira *összetett*, hogy bizonyos részletek egyszerre igényelnék a szolgáltató, a korlátozó-kényszerítő jelleget és a bizonyítást.

Az első beavatkozó gyakran találja magát szemben azzal a helyzettel, amikor a beavatkozásra okot adó esemény előre nem kiszámítható módon, váratlanul, *spontán* fejleményként jelenik meg. A hatóság erre adott válaszlépése nem túri a formakényszert, *amorf* jelleget ölt, éppen aktuális alakját a pillanat diktálta követelmények határozzák meg. A hatóság erre felhatalmazott tagja, annak érdekében, hogy azonnali intézkedési kötelezettségének eleget tehessen, gyakran csak saját döntésére támaszkodva, *autonóm* módon cselekedhet. Azt is mondhatjuk, hogy a hierarchia a legváratlanabb helyzetekben képes nagyon magára hagyni intézkedő munkatársát.

Az előbbieken részletezett jellemzők arra intenek, hogy a rendészeti igazgatás sajátos természete nem a szabályozó normákból, hanem a szabályozás tárgyát alkotó életviszonyokból ismerhető meg. Ebből adódóan a rendészeti igazgatás alapjait alkotó tételes jog elemzése csak ezen igazgatási ágazat társadalmi rendeltetésének megértése nyomán lehet sikeres.

*A rendészet társadalmi rendeltetése a közrend és a közbiztonság fenntartása.* Ezt a küldetését csak széles hatósági felhatalmazás birtokában képes teljesíteni. Ennek tudatában most két kérdésre keressük a választ.

- Miként őrizheti meg a rendészet *eredményességét* olyankor, amikor egyes eljárásait részletes és szigorú szabályok fogják közre, és a garanciális elemek olykor egyenesen korlátozzák a hatóságok intézkedési szabadságát?
- Hogyan maradhat a *törvényesség* sáncai között a rendészeti beavatkozás akkor, amikor a hatóság egy általános felhatalmazás alapján, különösebb formakényszer nélkül, széles diszkrecionális mérlegeléssel, a legitim erőszak monopóliumát gyakorolva léphet fel.

*A törvényesség és az eredményesség harmóniájának* megteremtése az alkotmányos demokráciák saját rendészetükkel szemben támasztott alapkövetelménye. Létrehozható-e ez a harmónia, avagy a rendészet a jogállamnak az a része, amelyen nem mindig lehet számon kérni a jogállami értékeket? Törekszünk arra, hogy a tankönyv erre a kérdésre világos választ adjon, annál is inkább, mert az a meggyőződésünk, hogy a rendészeti hivatást csak azok gyakorolhatják sikerrel, akik megtalálják, vagy legalább is szüntelenül keresik a törvényesség és az eredményesség harmóniáját.

## A rendészettudomány küldetése

A rendészeti igazgatás jogi alapjainak feltárása során az analitikus jogági szemlélet eredményeire építünk. A tételes jogok részletes elemzése az illetékes jogágak feladata marad. Mi inkább a rendészeti igazgatás társadalmi rendeltetésének feltárásával, a közigazgatáson belül elfoglalt helyének meghatározásával mutatunk rá azokra a követelményekre, amelyek az alkotmányos demokráciák rendészeti jogától elvárhatók.

*A rendészettudomány* – mint a közigazgatási jogtudomány egy önállóságra törekvő ágazata – most van kibontakozóban. A rendészettudomány *célja* a rendészeti gyakorlat elméleti megalapozása, a rendészet elmélete pedig a rendészeti tárgyú kutatások *eredménye*: azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszere, amelyek alkalmasak a rendészet *működésének, szervezetének és jogi szabályozásának* leírására és fejlesztésére. A rendészet tana a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál

- a szervezet kialakításához;
- a rendészeti jog megalkotásához;
- a rendészeti szakértelem tartalmának pontosításához;
- a közbiztonsági stratégiák megfogalmazásához, sikeres tervezéséhez és végrehajtásához;
- a nemzetközi együttműködés támogatásához.

Tankönyvünk a rendészeti igazgatás elméleti alapjait azzal kívánja feltárni, hogy

- számba veszi a rendészeti igazgatás és a közigazgatás *közös vonásait*;
- megmutatja a *rendészet sajátos természetét*, amennyiben az a társadalom negatív-kontrollmechanizmusainak a része, veszélyelhárító hatósági tevékenység;
- szorgalmazza a *rendészet szakmai fejlesztését*, amelyhez nélkülözhetetlen a belső munkamegosztás erősítése;
- modellezi a *működő rendészetekeket*, és azok sorában elhelyezi a magyar megoldást;
- elemzi a *jelenlét, a legitim fizikai erőszak és az információszerezés funkcióit*, ezekből vezeti le az egyes rendészeti szolgálatok eltérő szervezeti és irányítási szükségleteit;
- elválasztja egymástól a *veszély előtti, a veszély alatti és a veszély megszűnése utáni* rendészeti műveleteket;
- jellemzi a *legitim erőszak* megjelenési formáit, a rendészeti és a büntetőeljárás kényszer eltérő természetét;
- hangsúlyozza a hatalmi ágak megosztásának szempontjából a *közbiztonsági és a bűnügyi rendészet* különbségeit;
- igazolja a *centralizáció-decentralizáció* újragondolásának szükségességét;
- sürgeti a rendészet *rendszeres felfogását*, ami az alkotmányos szabályozást és a jogszerű működtetést csak a közigazgatási és az igazságszolgáltatási alrendszerekkel összhangban tartja lehetségesnek;
- körvonalazza a *rendészeti modernizáció* társadalmi, politikai és jogi feltételeit;
- tanulmányozza a *nemzetközi rendészeti együttműködést*, a nemzetközi szerződések és a nemzeti jogalkotás viszonyát, valamint a rendészet *uniós* intézményeit.

A rendészeti igazgatás jogi és szervezeti alapjainak feltárása eredményesebb lehet egy önálló rendészettudományi diszciplína keretei között, mintha a rendészet megismerése az azt szabályozó ágazati jogtudományok, valamint a különböző szociológiai, politológiai és szervezéseméleti feltárások véletlenszerű találkozására lenne bízva.

## A tankönyv szerkezete

I. fejezet: *A rendészet fogalma*

Összeállítjuk a rend és a biztonság gyakorlathoz és elméletéhez egyaránt hasznosítható fogalmak szótárát.

II. fejezet: *Közrend, közbiztonság, jogbiztonság*

Megfogalmazzuk a rendészet társadalmi rendeltetését.

III. fejezet: *Közigazgatás – rendészeti igazgatás*

Elhelyezzük a rendészetet a közigazgatás nagy rendszerében.

IV. fejezet: *A rendészet személyzete*

Képet adunk a szolgálatról, a szakmai hozzájárásról és a hivatáserkölcsekről.

V. fejezet: *A rendészeti közhatalom forrásai*

Itt azt vizsgáljuk, hogy miként képes az állam megfelelni a közrendért és a közbiztonságért viselt kötelezettségeinek.

VI. fejezet: *A rendészeti rendszer*

Ebben a fejezetben megismerjük azt a bonyolult szervezeti hálózatot, ami egy modern államban a társadalom védelmén munkálkodik.

VII. fejezet: *Rendészeti stratégiák*

Áttekintjük a rendészet fejlesztésének célkitűzéseit és azok megvalósításának feltételeit.

VIII. fejezet: *Alkotmányos alapok*

Végigjárjuk azt az utat, ami elvezetett a rendészetnek az Alaptörvényben elfoglalt helyéhez.

IX. fejezet: *A rendészet joga és a rendészettudomány*

E fejezetben egy új tudományterület kialakulásáról adunk számot.

X. fejezet: *A rendőr a város polgára*

Bemutatjuk, hogy miként jutott el a társadalmak védelme a civilizációs fundamentumoktól a napjainkban jellemző nemzetközi együttműködésig.

Vákát oldal

# I. fejezet

## A rendészet fogalma

### Bevezetés

A rendészet jogának, szervezetének és működésének egységben történő megjelenítését és tanulmányozását a *rendészettan* kifejezésben érezzük a legpontosabban visszatükröződni. Ehhez azonban egy komplex rendészetfogalomra van szükség. Jól érzékelhető, hogy a rendészettel foglalkozó szakirodalom elégedetlen az eddigi definíciós kísérletekkel, és nagyon helyes, hogy sürgeti egy olyan terminus technicus megalkotását, amely széles konszenzuson alapszik. „A rendészeti tevékenység alapvető irányultsága a rend, a biztonság fenntartása, megőrzése. A rendészet fogalmának meghatározása például a hazai szakirodalomban – a rendvédelemhez hasonlóan – meglehetősen ellentmondásos. A rendészeti tevékenységet egyes esetekben pusztán a rendőrségi szervezet feladatellátására vonatkoztatják, más esetekben a szerzők rendkívül tág rendészetfogalmat használnak. Utóbbi értelemben a rendészet a közigazgatás azon szegmense, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára, illetve amelyik a jogellenes magatartásból eredő zavarokat a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában hárítja el. Rendészeti tevékenységet ugyanakkor más rendvédelmi és közigazgatási szervek, sőt magáncélú gazdálkodó szervezetek is végeznek. Tág értelemben tehát rendészeti tevékenységként értékelhető a biztonságsszolgáltatás: az önkormányzati alkalmazásban álló mezőőr vagy akár egy gazdálkodó szervezet által foglalkoztatott rendész tevékenysége, továbbá a magánbiztonsági piac szereplői (pénzszállítók, banki őrök, vagyonőrök) által lefedett terület.” (MADAI 2016, 265.)

### A fogalomalkotás két szintje

Az előbbieken idézett gondolatok csak megerősítik a fogalomalkotás fontosságát. Minél nehezebb meglegni a helyes definíciót, annál inkább hajlamosak vagyunk arra, hogy kompromisszumot kössünk a mindennapi szóhasználattal, amelyről azt lehet megállapítani, hogy noha nélkülözi az elméleti pontosságot, de mégis segít az eligazodásban. A rendészet meghatározása hasonlatos ahhoz a problémához, ami jog fogalmának kialakítását kíséri. „Általánosan elfogadott nézet, hogy a jogbölcsélet egyik fő feladata a jog mibenlétének meghatározása. Más tudományok művelői számára ez igen különösnek tűnik, hiszen ők rendszerint nem tekintik kiemelt, nehezen megválaszolható vagy éppen vitára ösztönző kérdésnek vizsgálódásuk tárgyának meghatározását.” (SZIGETI–TAKÁCS 1998, 23.) Nos, úgy tűnik, a rendészettudomány számára a rendészet meghatározása – hasonlóan a jogbölcsülethez – az egyik legnagyobb kihívás, amit a körülötte kialakult viták is jeleznek.

A különböző stúdiókban használatos tudományos kategóriák adják az elmélet be-  
szélt nyelvének szókészletét. Ehhez névadásra és a megnevezett jelenségek meghatározására  
van szükség. *Névadás és meghatározás*, ez a fogalomalkotás két szintje.

A fogalom első megközelítésben (az első szint) egy megnevezés, egy terminus techni-  
cus: segítséget nyújt ahhoz, hogy a kutatás tárgyáról a lehető legpontosabb magyarázatot  
lehesse adni. Ezért is tekinthető „segédfogalomnak”. De esetünkben már ezzel a funkcióval  
is baj van! Rendészet vagy rendvédelem? Sem a szakirodalom, sem a rendészeti tételes jog  
nem tudott egyességre jutni a szóhasználatban. A vitában még az is felmerült, hogy vajon  
melyik igaz és melyik hamis, a rendészet vagy a rendvédelem? Pedig a segédfogalmaknak  
éppen az a jellemzője, hogy nem kérdések. „Értelmesen csupán annyit mondhatunk ró-  
luk, hogy célszerű-e a használatunk, azaz hozzájárulnak ahhoz, hogy a problémákat jobban  
megértsük és átlássuk.” (JAKAB 2006, 68.)

A fogalomalkotás második szintje a definíció. Ennek során úgy kell meghatározni  
a vizsgált jelenség lényegi, általános, tartós tulajdonságait, hogy a fogalom alá rendezhető  
valamennyi jelenségváltozatra érvényes legyen, viszont akár egyetlen fogalmi elem hiánya  
is már jelezze, ha valamely vizsgált tárgy – számos rokon vonás ellenére – nem vonható  
a tárgyalt fogalmi körbe, avagy ha mégis, akkor azon belül sajátos helyet foglal el. Ha pél-  
dául a rendészet egyik lényegi tulajdonsága, hogy működése során állami feladatot teljesít  
hatósági felhatalmazással, akkor ebből az következik, hogy a mezőőri tevékenység – noha  
igen szűk körben és igen korlátozott hatósági jogosítványok birtokában – a rendészeti igaz-  
gatás egy speciális ágazata. De ugyanezzel az értelmezéssel nyilvánvaló lesz az is, hogy  
a vagyoniért ugyan felhatalmazták a tulajdonhoz kapcsolódó birtokvédelmi jogosítványokkal  
(amelyeket magánjogi szerződéssel ruháztak rá vagy az őt alkalmazó vállalkozásra), de nem  
folytat és nem is folytathat rendészeti tevékenységet, minthogy semmiféle hatósági felha-  
talmazással nem rendelkezik. A mezőőr példája egy másik összefüggés megvilágítására  
is alkalmas. Az az állami feladat, amely közigazgatási hatósági felhatalmazást igényel, el-  
végezhető a központi államigazgatásban és teljesíthető az önkormányzati közigazgatásban.  
Az önkormányzathoz delegált feladat nem veszíti el állami jellegét. „A közigazgatás másik  
sajátossága tehát állami jellegéből, a közhatalom gyakorlásában való részvételéből ered.  
A közigazgatás a végrehajtó hatalom része [...]. Egyes feladatai ellátásához közhatalmi joga-  
sítványokkal rendelkezik.” (FÁBIÁN 2011, 25.) Még világosabb lesz ez a közhatalmi jelleg, ha  
a közigazgatást a hatalmi ágak megosztásának oldaláról közelítjük meg. „Az államhatalmi  
szervek közötti distinkcióhoz a legkézenfekvőbbnek a hatalommegosztás elmélete tűnik,  
annak is a klasszikus hármass felosztása a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra.  
A közigazgatás ezek közül a végrehajtó hatalomba sorolható [...], ám nem azonosítható  
azzal. Nem része a közigazgatásnak a végrehajtó hatalom csúcán elhelyezkedő [...] kor-  
mány.” (GAJDUSCHEK 2017, 229.)

## **Rendészet – rendőrség**

A magyar közjog fejlődésének aranykora a 19. század volt. Erre az időszakra tehető a ren-  
dészet fogalmának kialakítása is, ami a közigazgatási jogtudomány hazai művelőinek  
teljesítménye. (SALLAI 2015) Álláspontjuk egységes volt abban, hogy „a közigazgatási ha-  
tósági tevékenységet és a jogalkalmazást is rendészeti tevékenységként fogták fel, amikor

a közigazgatási hatóságnak a fő feladata az volt, hogy örökjön a jogszabályok betartásán [...]. A mai modern közigazgatásban és a magyar közigazgatásban is beszélhetünk a hatósági tevékenység keretében a szorosan vett rendészeti tevékenységről, amelynek az a szerepe, hogy az adott tevékenység jogilag szabályozott rendjét védelmezze, óvja, felügyelje a szabályok betartását, hájítsa el a közvetlen veszélyeket, gondoskodik a jogszabálysértők felelősségre vonásáról. Ilyen értelemben van ma is építészrendészet, vadászati-halászati rendészet, közegészségügyi rendészet stb.” (FICZERE 1998, 278–279.) A kifejezések gazdagsága is ennek megfelelő. Példának okáért Karvasy Ágost *A közrendészeti tudomány és a kulturpolitika* című munkájában „keverednek a közbiztonság és a közrend védelmével, illetőleg a társadalom finomabb szükségleteinek kielégítésével kapcsolatos eszme-futtatások”, noha a mintaadó német szakirodalomban ekkorra – a 19. század közepén – már világosan elkülönült az alakító és a veszélyelhárító közigazgatás. (KORINEK 2010, I. köt. 255.) Éppen e gazdagság miatt értelmezhető olyan nehezen a rendészet a mindennapi gondolkodás számára. Ezzel szemben a *rendőrség* kifejezés mindenki számára világos tartalmat hordoz, noha a tudományosan is igényes rendőrség-meghatározás korántsem mondható egyszerűnek, amint azt a rendőrség jeles tudósának, Concha Gyözőnek az akadémiai székfoglalójából vett idézete is igazolja: „A rendőri működésnek az eleme: 1. az emberi élet, az állami és a társadalmi élet folyásának, e folyamat minden mozzanatának szakadatlan szemmel tartása, kivéve, ami az egyén, a család, a ház, a levél megközelíthetetlen szentélyében történik; 2. az alanyi belátás, a diszkréciónárius hatalom minden rendőri közegnél vagy legalább is minden rendőri hatóságnál annak megtételére, amit a közrend előfeltételének tart. Az állandó örökös és diszkréciónárius hatalom tesz a rendőri működésnek legsajátosabb eszközeit.” (KORINEK 2010, I. köt. 256–257.)

A rendőrségi tevékenység tartalma a társadalmi rendeltetésből következik. Ez pedig nem más, mint a közrend fenntartása és a közbiztonság megvédelmezése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyekkel szemben. A veszélyelhárítás alapvető eszköze az a hatósági kényszer, amit a rend fenntartása érdekében alkalmazhat, és ami egyszerre teszi nélkülözhetetlenné, és időnként talán „félelmetessé” is a rendőrséget. A hatósági kényszer mindenfajta államigazgatási hatósági eljárásnak része. Amiben azonban a rendőrségnek monopóliuma van, az a legitim fizikai erőszak. A tevékenység főbb formai jegyei – az egyenruha, a fegyverviselés, a zárt hierarchia – e tartalmi vonások szimbolikus kifejezői.

Aki arra vállalkozik, hogy a rendőrséget tanulmányozza, nem kerülheti meg az egész rendszer vizsgálatát. Ehhez nyújtanak segítséget a magyar közjog legkiválóbb művelői, akik a *rendészetfogalom* kimunkálásával a tudományok magasságába emelték a rendőrségről szerzett ismereteket. „Az 1906-os Magyar Jogi Lexikon a modern állam rendkívül fontos ágának tartja a rendészetet. A rendészet címszó alatt kitér arra, hogy a rendészet egyetemes jellegű, közérdekű közigazgatási funkció, amely a közigazgatás teljes ügykörét áthatja [...]. Így nem meglepő, hogy az 1909-ben kiadott Rendőri lexikonban a következőket olvashatjuk: »Rendészet alatt értjük az állam belügyi igazgatásának a közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló kényszerítő hatalommal rendelkező tevékenységét.« A rendészet tehát állami feladat. A többi igazgatási ágtól független és önálló. A rendőri feladatok köre az ismert hármas felosztás szerint magában foglalja a megelőzést, a megakadályozást és a felderítést. A tételes rendőri jogn túl e körben kell helyet foglalnia a diszkréciónárius jognak is, melynek ugyancsak sohasem szabad e határokat átlépni.” (SALLAI 2015, 14.)



A magyar nyelvben meglehetősen egységes képzetek társulnak a rendőrséghez. Amíg azonban a rendőrség – legalább is főszabályként – egyetlen meghatározott intézmény, addig a *rendészeti szerv* megnevezés többféle rendőrségjellegű hivatalt takar. A rendőrség csak a szervezetet jelöli, a rendészet viszont utal a működésre is (rendészeti tevékenység). A *rendőrség* elnevezésben egyetlen funkció, az örködés jelenik meg, a rendészet kifejezés ellenben a hatósági funkciók teljes spektrumát magában hordozza. A *rendőrség* szó azonnal előhívja gondolkodásunkban a közhatalomként való értelmezést. Ezt hajlamosak vagyunk úgy szemlélni, hogy az annál hatékonyabb, minél kevésbé korlátozzák a jogi előírások. Ezzel szemben a rendészet inkább a közjog által megregulázott erőre utal. A *rendőrség* elnevezés a közigazgatástól elkülönült szervezetet sugall, a *rendészet* terminológia viszont a közigazgatás részének láttatja magát. A *rendészet* szó „funkcionális” jelentést hordoz, minthogy nem csupán a szervezetre, hanem annak tevékenységére is utal. Az a szakirodalom, amelyik ezt a „funkcionális” oldalát hangsúlyozza, sikeresen foglalja össze a rendészetre kialakított definícióváltozatok közös jegyeit. „A fogalom meghatározásokkal kapcsolatosan – számos eltérésen kívül – a következő azonosságokat fedezhetjük fel:

- a rendészet nem azonos a rendőrséggel, a rendőrség ellát egyéb feladatokat is,
- rendészeti tevékenységet nemcsak a rendőrség végez, hanem más közigazgatási szervek is (például katasztrófavédelem, polgári védelem, tűzoltóság),
- a rendészetfogalom központi eleme a közbiztonság, a közrend vagy mindkettő,
- a rendészet jogi kategória, a klasszikus értelemben vett diszkrecionális jogkör a rendészeti szervek tevékenységében kizárt.” (FÁBIÁN 2011, 124.)

Az imént idézett fogalmi jegyek ekképp csoportosíthatók:

2. táblázat  
*Rendőrség – rendészet*

<b>Rendőrség</b>	<b>Rendészet</b>
• A rendőrségi törvényben szabályozott	• Különböző szervezeti törvényekben szabályozott
• Egytípusú szervezetek összessége	• Többtípusú szervezetek összessége
• Egyetlen funkcióra, az örködésre utal	• A funkciók összessége, a működés teljessége
• Tevékenysége jogi felhasználáson alapszik	• Tevékenysége jogi szabályozáson alapszik
• A közigazgatástól elkülönült	• A közigazgatás része

*Forrás: saját szerkesztés*

Az előbbi ábrában összefoglalt eltérő tulajdonságok speciálisan a rendőrséget és generálisan a rendészetet jellemzik. Ezek szembesítését azért tartjuk szükségesnek, mert a későbbiekben, amikor a rendészeti rendszerek komplex vizsgálatát elvégezzük, e különbségek különösen fontosak lesznek. Ennek ellenére igaz az a megállapítás is, miszerint „sokféle rendészet vagy ahhoz nagyon hasonló működik. Ezek közül a legkarakterisztikusabb a rendőrség. A rendészet kifejezés hallatán először leginkább erre a szervezetre gondolhatunk, vagy annak tagjára, esetleg a rendőrség valamely tevékenységére. Általánosan elfogadott, hogy ha a rend valamilyen módon sérülni látszik, vagy sérül, akkor az esetek döntő többségében a társadalom a rendőrségtől vár segítséget.” (BALLA 2016, 10.)

## Rendőrség – rendészet – rendvédelem – honvédelem

Létezik két hivatás – a katonái és a rendőri – amiknek egyaránt a veszélyelhárítás a társadalmi rendeltetése. Mindkét szakma gyakorlójának megvan az a speciális tudása, amivel képes felismerni a mestersége hatókörébe tartozó fenyegetéseket, és uralja a fizikai erőhatalom azon eszközeit, amelyekkel a veszély csökkenthető vagy teljesen megszüntethető. A katona és a rendőr munkája egyaránt a modernitásban vált elfogadott szakmává. Ehhez a következő feltételekre volt szükség: hogy megszülessen a polgári nemzetállam, elkülönüljön egymástól a közjog és a magánjog, hogy kialakuljon a közigazgatás mint az állam működésében megvalósuló munkamegosztás egy ága, végül pedig hogy elismerjék az emberi és az állampolgári szabadságjogokat.

Az, hogy e kétféle veszélyelhárítás szakmai rangra emelkedett, együtt járt azzal, hogy a két szolgálati tevékenység eltávolodott egymástól. A nemzetállami lét világossá tette a belső és a külső veszélyek közötti minőségi különbséget. A modern közigazgatás olyan belső társadalmi szükségletek kielégítésére alakult, amikre az állam vállal kötelezettséget, és amik teljesítéséhez az állami impériumból levezethető hatósági felhatalmazás szükséges. Az emberi jogok új felfogása merőben eltérő módszereket alakított ki a katonai képességek és a rendőri legitím erőszak alkalmazására mind a hatósági kényszerek jogi szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő bevetésének mértékében és annak céljában.

Az 1867-es kiegyezés után Magyarország a modern jogállam kiépítésében az élvonalhoz akart tartozni. Közjogunk minősége ekkor emelkedett európai színvonalra. Ezt a lendületet megtörte ugyan az első világháború, de a polgárosodás (szerényebb eredményekkel) folytatódott a két világháború közötti időszakban is – noha sokasodtak a tekintélyelvű hatalomgyakorlás riasztó vonásai. A német megszállást és a fasiszmus vereségét országunk történelmében újabb tragikus fordulat követte. A proletárdiktatúra 1948 után viharos gyorsasággal építette ki a maga pártállami rendszerét. A katonai és a rendőri szakma végletesen átpolitizálódott. Olyan, fegyverekre támaszkodó birodalomtól kellett átvonnunk a mintákat, aminek intézményeit és állameszméjét elkerülte a reneszánsz és a felvilágosodás hatása.

A rendőri működés kivonult a jog uralma alól, az emberi és állampolgári jogok elvesztették eredeti tartalmukat. Szakítva a hatalmi ágak megosztásának elvével, jellemzővé vált a totális politikai hatalom ideológiája, és meghatározóvá váltak a militarista szervezeti megoldások. A korlátozást nem tűrő önkény kedvelt megoldása az, mikor a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadseregként működteti.

Az 1990-es rendszerváltozás ismét elhozta a reményt, hogy a diktatúra által leginkább megcsúfolt két hivatás visszatérhet a polgári demokráciák legjobb hagyományaihoz, azokhoz, amik egyszer már a magyar politikai kultúrának is jellemzői voltak. A hadsereg esetében ezt megkönnyítette a NATO-tagság. (Egy jól működő katonai szövetség kétségkívül hasznos megoldás az államoknak, hiszen nem kell erőn felül hadsereget fenntartani, a haderő fejlesztésénél figyelembe vehetik a szövetségi munkamegosztás előnyeit – például ilyen a NATO Smart Defence koncepciója, az EU Pooling & Sharing kezdeményezése.) (SZENES 2016, 75.) A rendőrség tekintetében ilyen egységes modell nem létezik. Az alkotmányos fordulatot minden ország a maga útját járva teheti meg. Hirdettük, hogy ez csak a rendészet reformjával lehetséges.

A társadalmi-politikai átalakulás idején a hazai szakirodalomban vita gerjedt a rendészeti pártiak és a rendvédelem hívei között. Előbbiek ragaszkodtak a magyar közigazgatási jog háború előtti hagyományaihoz. Amellett érveltek, hogy elgondolásaik megvalósításához arra van szükség, hogy a rendészet fogalmát jogaiba visszahelyezzék. Ezekben a törekvésekben meghatározó szerepe volt Szamel Lajosnak. A közigazgatás tudományának tekintélyes művelői közé sorolhatjuk 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 legrégibb tevékenysége.” (FICZERE–FORGÁCS 1993, 213.) Hasonló érvekkel kívánta megoldani a rendészet fogalmi rehabilitációját Katona Géza is. (KATONA 1993.)

Ivancsics Imre egyik publikációjában áttekintette a rendészet meghatározásainak szinte teljes körét. Hivatkozott Ernyes Mihály munkásságára, aki a rendészet szó megjelenését a 19. század elejére teszi. (ERNYES 2002, 23.) Majd a következőket írta: „Az 1980-ban megjelent tankönyvben a szerzők azt a felfogást tették magukévá, amely szerint »a szocialista államban a rendészet államigazgatási ágazat, amely a közrend és a közbiztonság védelmezésére hivatott, továbbá, hogy a szakágazatok rendészeti feladatait nem a rendészeti apparátusnak, hanem a szakágazati szerveknek kell ellátniuk«, és ehhez meghatározott esetekben a rendészeti ágazat segítséget nyújt. Hozzáadték továbbá, hogy a rendészet jellegének és az államigazgatási szervezetben elfoglalt helyének megítélésében nincs jelentős eltérés a polgári és a szocialista jogállamiság híveinek nézetei között.” (IVANCSICS 2002, 3.)

Szamel Lajos álláspontjának felidézése után más szerzők véleményét ismerteti, egyebek mellett Nyiri Sándorét, aki lényegében Szamel megközelítését helyesli. (NYIRI 1996, 3.) Ivancsics ezután a Baraczka Róbertné – Szikinger István szerzőpáros tankönyvi meghatározását idézi: „Rendészetben azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.” (BARACZKA–SZIKINGER 1999, 383.) Az idézetek sorát Balla Zoltán következtetésével zárja. „A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a közbiztonság megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” (BALLA 2000, 21.) Ivancsics ezek után a rendészet különböző meghatározásait a következőkkel kommentálja: „A fentieknél fontosabbnak ítéljük meg Szamel Lajos kiindulópontjának és megközelítésének a felemlítését. Ő a rendészeti tevékenység joghoz kötését a jogállamiság szempontjából elemi igénynek tekintette. Másként fogalmazva, ne legyen semmilyen területen rendészeti fellépésre lehetőség, ha ezt a jog nem alapozza meg. Emiatt a fogalomból ki kell iktatni azt, ami felesleges, ami a jog eszközeivel nem kezelhető. Ellenkező esetben nincs jogbiztonság, de lehet önkény és kiszolgáltatottság.” (IVANCSICS 2007, 3–4.)

A közigazgatáscentrikus szakirodalmi véleményekkel szemben a jogalkotás más irányt vett, és a rendészetet mind távolabb helyezte a civil közigazgatástól, tovább építve a rokoni szálakat a honvédelemmel, ahol pedig a joguralom merőben más értelmezést kap. Ezt fejezte ki a honvédelemről szóló törvényben a rendvédelem első normatív előfordulása. A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló korábbi, 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: első Htv.) 15. §-ában a fővárosi és a megyei védelmi bizottságokról rendelkeznek. Itt 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 szervezetet, 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. §-ának (1) és (2) bekezdése mellőzte a rendvédelmi szervek felsorolását, ám a következőket foglalta magában:

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

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

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

A második Htv. a honvédelmi igazgatás körében a korábbtól eltérő módon szabályozta a megyei védelmi bizottságok összetételét, amennyiben a 42. § (4) bekezdése szerint annak tagja – mások mellett – a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője, a fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója és a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság parancsnoka.

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

„(1) A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékeségi területükön

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

A hatályos honvédelmi törvény világossá teszi, hogy a civil és a honvédelmi igazgatás kapcsolata a rendkívüli helyzetekben átalakul, minthogy olyankor az állam egész működése az aktuális veszélyek elhárításának legadekvátábban felkészült honvédelmi igazgatásnak

rendelődik alá. „A Magyar Honvédség belbiztonsági feladatok keretében történő alkalmazására az alkotmányos szabályozás szerint kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén a rendőrség és a nemzetbiztonsági szervezetek erői nem elegendőek, és csak az alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet azt felhasználni.

Ez az alkotmányos szabályozás tehát konjunktív feltételek egyidejű meglétéhez köti a haderő belső alkalmazását: az erőszakos cselekmények bekövetkezéséhez, a szükségállapot kihirdettségéhez és a rendőrségi/nemzetbiztonsági beavatkozás elégtelenségének egyidejű fennállásához.” (LAKATOS 2011, 47.)

A honvédelmi igazgatást bemutató egyetemi jegyzet – a Nemzeti Biztonsági Stratégia<sup>1</sup> egyes elemeiből kiindulva – felidézi a Nemzeti Katonai Stratégia főbb területeit:

- „a nemzeti haderő felépítése és annak indoklása;
- a biztonsági környezet azon elemeinek leírása, amelyek a kijelölt nemzeti biztonsági célkitűzése elérését szolgáló katonai képességeket befolyásolják;
- azon műveleti koncepciók leírása, amelyeket a nemzeti haderő (a Magyar Honvédség) alkalmazhat a kitűzött célok elérésére;
- azon nemzeti biztonsági feladatok leírása, amelyek végrehajtására a nemzeti haderőnek (a Magyar Honvédségnek) fel kell készülnie;
- ezen nemzeti biztonsági feladatok végrehajtásához szükséges katonai képességek meghatározása;
- annak leírását, hogy a kívánt katonai képességek hogyan szerezhetők meg és miként tarthatók fent.”

Ezt követően szól a *hagyományos katonai* célkitűzésekről:

- „a nemzeti határok védelme más államok agressziója ellen;
- az ország területi integritásának megőrzése;
- az Alaptörvényben meghatározott keretek között részvétel a belső biztonsági feladatok végrehajtásában;
- részvétel szövetségi (NATO), illetve európai biztonsági (EU) keretekben végrehajtott katonai műveletekben;
- részvétel a nemzeti és nemzetközi keretekben végrehajtott műveletekben (békefenntartás, humanitárius segítségnyújtás);
- jogszabályban meghatározott, speciális katonai képességeken alapuló, a polgári szférát támogató feladatok végrehajtása.”

A most idézett jegyzet az új típusú kockázatokra és kihívásokra figyelemmel a következőket sorolja a *nem hagyományos katonai feladatok* közé:

- „a terrorizmus elleni harc katonai feladataiban való részvétel;
- a szervezett bűnözés, kábítószer-csempészet elleni fellépés speciális támogatása;
- a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozásában való részvétel;
- a környezetbiztonsági (katasztrófavédelmi) feladatok.” (LAKATOS 2011, 8.)

<sup>1</sup> 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

A szerző egy másik művében joggal állapítja meg: „A honvédelmi igazgatás mindezen területei is bizonyítják, hogy a honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része, annak normál (béke-) időszakai szervezetére épülő, specifikusan szervezett, centrálisan irányított és különös hatáskörökkel rendelkező eleme. Tevékenységét sohasem önállóan, hanem a közigazgatás egységében végzi. Jellemző sajátossága, hogy a honvédelmi igazgatásban részt vevő állami és önkormányzati igazgatási szervek eljárási tevékenysége során a szubszidiaritás elve érvényesül.” (KESZELY 2013, 94.)

Az a gondolat, miszerint „a honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része” rendkívül rokonszenves. Ilyennek szeretnénk látni a rendészeti igazgatást is.

### **Kérdések és válaszok a szakirodalomban**

Számos jel arra mutat, hogy a katonai és a rendőri hivatás több mint kétszáz éves különválás után ismét közeledni látszik egymáshoz. Nézzük, hogy miként állunk ezzel a jelenséggel!

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

A demokrácia gyakorlata legalább két területen megoldhatatlan nehézségekbe ütközött. 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, amik természetét még nem ismerjük elég jól. A katona és a rendőr mesterségének egyaránt az a különleges küldetése, hogy szakmai tudásuk képessé teszi e testületek tagjait a fenyegetések felismerésére és azok fizikai erőhatalommal történő elhárítására. (HUNTINGTON 1994.) Időközben azonban azok a veszélyek is megváltoztatták természetüket, amik kontrolljára a katonaságot és a rendőrséget létrehozták. A helyi konfliktusok nem oldhatók meg a hagyományos harc szabályainak betartásával, a precíziós bombázás az emberi jogokért folytatott küzdelemnek nem a legecélravezetőbb módja. 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.

Az elmúlt időkben több ismert nyugati társadalomtudós vont párhuzamot a rendőrség és a hadsereg között. Ennek az érdeklődésnek egyik oka, hogy a bűnözés már említett leg súlyosabb megjelenési formái nemegyszer katonai erők bevetését is szükségessé teszik. Ilyen példákat találunk a terrortámadások felszámolásánál vagy a kábítószer-birodalmak ellen folytatott szabályos hadjáratoknál. Az utóbbi évek *katonai szerepvállalásai* a Föld válságövezeteiben olyan helyzetekben történtek, amikor a katonai köteleknek közrendvédelmi rendészeti feladatokat kellett megoldaniuk. Ez történt Szomáliában, Cipruson, Koszovóban, Irakban és legutóbb Afganisztánban.

Egy amerikai kutató már a hetvenes évek elején szociológiai vizsgáldást folytatott a Cipruson szolgáló ENSZ-erők soraiban. (BRODEUR 1996.) Azt tudakolta, hogy a katonák véleménye szerint egy jól felkészített és kiképzett parancsnoknak – a katonai ismereteken

kívül – szüksége van-e egyéb szakmai felkészítésre is annak érdekében, hogy rendfenntartó szolgálatát eredményesen ellássa. A másik kérdés úgy szólt, hogy lehetséges-e egy katona számára hatásos és eredményes békefenntartó tevékenység olyan feltételek mellett, amikor fizikai kényszert csak önvédelemből alkalmazhat. A megkérdezettek 51%-a mindkét kérdésre igennel válaszolt. A kutató ezt a csoportot úgy határozta meg, mint akik a *rendőrségi ethosz* követői, akiknek szakmai tevékenységét a minimális erőszak elve igazgatja. A 49%-ot kitevő másik csoport, amelynek tagjai mindkét kérdésre tagadó választ adtak, az úgynevezett *katonai ethosz* megtestesítői. Ők a minimális erőszak helyett a szükséges vagy elégséges erőszak elvét vallották.

Mások a fegyveres legitim fizikai erőszak alkalmazását annak erkölcsi megalapozásával összefüggésben vizsgálták. Úgy találták, hogy akár a haza védelméről, akár a közbiztonság oltalmazásáról van szó, mindkét tevékenység megköveteli a jogi felhatalmazáson túl az erkölcsi értékek általi megerősítést. Abban azonban már különbség mutatkozik, hogy a katona vagy a rendőr a maga moralitásában hogyan és hova helyezi el ezeket az értékeket. Ennek megfelelően két kategória különböztethető meg: azoknak a köre, akik szakmájuk erkölcsi alapjaival azonosulnak, ők úgynevezett integrált moralitással jellemezhetők, és azoké, akik különböző okok miatt nem képesek ezeket az erkölcsi értékeket befogadni, és ilyen módon ők morálisan dezintegráltak. A vizsgálódás másik síkjában a legitim fizikai erőszak alkalmazásához megszerzett tudás, készségek és képességek különböző szintjei alapján lehet két kategóriát elkülöníteni. Egyfelől megjelennek a fegyveres szervek azon tagjai, akik jó szakmai felkészültségük eredményeként képesek adekvát fizikai erő érvényesítésére, másfelől pedig azoké, akik kiképzési fogyatékoságok vagy hiányos képességek okából a számukra biztosított erőszakmonopóliumot kis határfokkal tudják csak érvényesíteni. Az erkölcsi megalapozás, illetve a szakmai képességek megkülönböztetése alapján a fegyveres szervek állományába tartozók négy kategóriáját különíthetjük el:

- *Specialistáknak* nevezzük azokat, akik morálisan jól integráltak, és képesek a hatásos és eredményes erőszak alkalmazására.
- *Zsoldosokként* jellemezhetjük azokat, akik kiképzettségüknél és adottságaiknál fogva jól elsajátították az erőszak alkalmazásának a fogásait, de cselekményeiket hibás erkölcsi motívumok vezérlik.
- A *bosszúállók* csoportjába soroljuk mindazokat, akik morálisan jól integráltak ugyan, de hibásan alkalmazzák a számukra biztosított fizikai erőszak lehetőségeit.
- Az úgynevezett *lógósok* táborába viszont azok tartoznak, akik morálisan dezintegráltak, és ezzel együtt az erőszakmonopólium hatékony alkalmazására is képtelenek.

Az előbbieken vázlatosan jelzett karakterek alkalmasak a szakmai tevékenység kritikai elemzésére és az esetleges eredménytelenség okainak feltárására. Más oldalról azonban segíthetik olyan kiképzési, illetve szakoktatási technikák kialakítását, amelyek a leendő szakembereket nagy valószínűséggel specialistákká fejlesztik, miközben a szakmai deviancia különböző csapdáit is képesek elkerülni.

A már többször idézett kanadai kutató, Brodeur az ENSZ Szomáliában végrehajtott kudarcokkal teli katonai akciójának elemzése kapcsán fűzte tovább az előbbi gondolatokat. (BRODEUR 1997.) Elemzésében elfogadja a minimális, illetve a szükséges erőszak megkülönböztetését, de azt több vonatkozásban finomítja. Azt mondja, hogy azok az ellenvetések,

miszerint ez a kétféle megközelítési mód tulajdonképpen nem mutat minőségi különbségeket, hiszen a rendőri értelemben felfogott, minimálisnak nevezett erőszak azonos lehet a katonaság által alkalmazott szükséges erőszakkal, nem megalapozottak. A kanadai tudós éppen a minőségi különbségeket emeli ki. Arra mutat rá, hogy az erőszak rendőri, illetve militáns megjelenési formái között lényeges tartalmi eltérések mutatkoznak, és emiatt ez a két tevékenység – a katona mestersége, illetve a rendőr szakmája – nem sorolható egyetlen közös osztályba.

Az erőszak alkalmazása három alapvető tényezővel írható le. Ezek: a helyszín, az idő és a fegyverek. A *helyszín* fizikai és szociális értelemben is erősen homogén, ahol a bűnös jelenség rejtetten és zárványként van jelen. Békében általánosan jellemző, hogy a helyszínen a törvénytisztelő és a rendet támogató magatartások a meghatározók, ezekkel szemben elszigetelten, kivételesen és nagyon sokszor csak konspirált módon van jelen a bűnös cselekmény és annak elkövetője. Ha ezzel összehasonlítjuk a háborús konfliktusok helyszínét, akkor egészen más képet kapunk. Az utóbbi esetben éles határ húzódik a saját erők és az ellenség között. A barát és az ellenség egyaránt jól azonosítható, a szükséges erőszak alkalmazása az ilyen terepen nagyon gyakran az ellenség erőinek teljes megsemmisítéséig terjed.

Meghatározó az *idő* is. Míg a háborús konfliktusok rendszerint elhúzódnak, és szinte általánosnak mondható, hogy a kezdetben gyors sikerre építő katonai stratégiák évekig tartó hadiállapotot produkálnak, addig a rendőrségi műveletek rendkívül szűk időbeli határok között lehetnek eredményesek. Még a legélesebb közbiztonságot fenyegető konfliktusra is az a jellemző (például egy túszejtési helyzet megoldása), hogy a gyorsaság, az azonnali helyes reagálás a rendőri beavatkozás professzionalizmusának legfontosabb ismérve. A minimális erőszak alkalmazását nem csupán jogi és erkölcsi megfontolások alapozzák meg, de objektív módon befolyásolja azt az időtényező is, amely egyszerűen nem engedi meg a fizikai erő olyan eszkálicióját, mint amilyen a háborús konfliktusokban nagyon is gyakori.

A hadseregeknél rendszeresített *fegyverek* tűzereje és pusztító hatása a szükséges erőszak határait igen messzire ki tudja tolni. Ez esetleg bevethető és indokolt egy háború győztes megvívása érdekében, de semmiképpen sem alkalmazható egy rendőrségi művelet eredményes végrehajtásához.

A nemzetközi katonai erőknek a különböző válságkövetekben mutatkozó működési nehézségei éppen azzal az ellentmondásos helyzettel magyarázhatók, hogy egy katonai felkészültségű alakulat a működési területén rendőri feladatokkal találkozhat, és ezeket a helyzeteket képtelen megoldani a rendelkezésére álló eszközökkel, minthogy a rendőri tevékenység a saját szakmai kompetenciáján kívül esik.

Egy másik elemzés tipikus hadi helyzetet hasonlít össze egy rendőri csapaterővel megoldandó közbiztonsági akcióval. (LOUBET DEL BAYLE 1996, 272.) Az első esetben a katonai tevékenység egy ellenséges csoportosulás ellen irányul, a második esetben a rendőri fellépés a közbiztonságot súlyosan zavaró tömeg csapaterővel történő megfékezését célozza.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> „A tömegoszlatás a jogellenesen összegyűlt, valamint jogszerűen összegyűlt, de jogellenes magatartást tanúsító tömegnek a helyszín elhagyására, fizikai egységének megbontására irányuló – a tömeg egészére vagy annak jelentős részére kiható – rendőri intézkedések összessége.” 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról. 51. § (1) bekezdés. „A csapaterő alkalmazása esetén a rendőrség a személyi állomány összehívása és kötelékbe szervezése, ennek egyszemélyi parancsnoki vezetés alá helyezése, továbbá sajátos taktikai szabályok alkalmazása útján biztosítja a feladat végrehajtását.” 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról. 52. § (1) bekezdés.



A két szituáció azért is alkalmas az elemzésre, mert sokan érvelnek azzal, hogy bár általában nem rokonítható a rendőri és a katonai mesterség, de a rendészeti csapatműveletek a háborús cselekményekkel igen sok közös vonást mutatnak, ezért ez az a terep, ahol a katonai képzettség a legjobban konvertálható. Az összehasonlító vizsgálatok a következő érdekes eredményre jutottak.

- Megállapítható, hogy míg a katonai művelet az ellenséges csoportosulás *bekeverítésére* irányul, addig a rendőri fellépés célja a tömegzavargás *szétosztatása*.
- A katonai akció sikere azon múlik, hogy eredményesen *elvágják-e* az ellenség visszavonulási útvonalait. Ezzel szemben a rendőri művelet arra fog irányulni, hogy az erőcsoportosulás résztvevői mind nagyobb számban kapjanak *szabad utat* a helyszín elhagyására.
- A katonai fellépés el akarja érni, hogy az ellenségben alakuljon ki a „*minden elveszett*” *érzése*. Ezzel szemben az értelmes rendőri akció épp azt erősíti a közbiztonságot fenyegető csoport tagjaiban, hogy *van remény* a helyzet megoldására, van mód a helyszín büntetlenséget biztosító elhagyására. A rendőri manővernek éppen attól kell óvakodnia, hogy a tömegben kialakuljon az irracionális magatartásra sarkalló reménytelenség *érzése*.
- Minden katonai műveletnek része az ellenséges élőröknek, a szervezeti rendnek, az ellenség fegyverzetének, vagyontárgyainak, katonai infrastruktúrájának szisztematikus *lerombolása és megsemmisítése*. Ezzel szemben a rendőrségnek – minden körülmények között – szigorúan *óvnia kell* az életet és a vagyonbiztonságot.
- A katonai művelet a hadicselekmények helyszínén minden épületet, műtárgyat és magánlakást a harci *siker érdekeinek rendel alá*. Ezek szabadon elfoglalhatók, illetve erődítménnyé tehetők. Eközben a mégoly kiterjedt rendőri fellépés sem kérdőjelezheti meg csupán célszerűségi okokból a magánterek sérthetlenségét, *a környezet kíméletét*.
- A harc sikeres megvívásának nélkülözhetetlen eleme *az ellenség üldözése* és fogásba vetése. A rendőrségi taktika értelmes célja ezzel ellentétben az lehet, hogy a rendbontás *helyszínét elhagyókkal* szemben mindenféle további fellépés már szükségtelen.
- A meglepetés és a *váratlanság* a katonai siker egyik záloga. Ezzel szemben a rendőrségi csapatakiót a *megelőzésre* irányuló rendészeti műveletek egész sora vezeti be, éppen azért, hogy a váratlanság és a meglepetés hatására a rendbontó tömeg ne váljék kezelhetetlenné, vagyis a prevenció minden formája azt célozza, hogy a kialakult veszélyt fizikai erő alkalmazása nélkül lehessen megoldani.

Legalább ennyire tanulságos a katona és a rendőr egyéni magatartása között vonható párhuzam:

- A katona kiképzése „*oldott és szellős*” abban az értelemben, hogy a harci cselekményre való felkészítés lényege olyan készségek és erények kifejlesztése, amelyek az erő alkalmazásának változatos, ötletes és eredeti megoldásait teszik lehetővé a harcos számára. Ezzel szemben a csapatrendőri gyakorlatok *szigorú, zárt rendet* kondicionálnak, ahol az egyéni kezdeményezésnek és ötletnek semmi helye nincs.

- A katonai erények közé tartozik az *álcázás* képessége, szemben azzal, hogy a rendőri fellépést célszerű *erődemonstrációként* megvalósítani, alkalmazva a „mutasd meg az erődöt, hogy azt ne kelljen alkalmaznod” jelszavát.
- A katonai nevelés nélkülözhetetlen eleme a harcra való *személyes motiváció*, míg a rendőrt arra kell felkészíteni, hogy számára tilos minden személyes indíték, az egész tevékenységet a jog és a szabályzatok *személytelen* és érzelmektől mentes keretei határozzák meg.
- A katonának alkalmasnak kell lennie az összes rendelkezésre álló *tűzfegyver* koncentrált és gyors bevetésére. Ehhez képest a *rendőr fegyverhasználata* kivételes, szigorúan szabályozott, beleértve a felhasználható lőfegyver típusát és annak alkalmazási módját is.

A katonai és a rendőri hivatás ars poeticájának különbségeit hangsúlyozza a következő ábra:

3. táblázat  
*Szakmai ethoszok*

<b>Katonai</b>	<b>Rendőri</b>
• Ellenséges környezet, totális fenyegetettség	• Támogató környezet, lokális jogsértés
• A szükséges erőhatalom bevetésére való képesség	• A minimális (szükséges és arányos) erőhatalom bevetésére való képesség
• Az önfeláldozás követelménye	• A veszélyvállalás következménye
• Csak a győzelem elfogadható	• Csak a törvényes eszközökkel elért eredmény az elfogadható

*Forrás:* saját szerkesztés

A most bemutatott kutatások azzal a tanulsággal szolgálnak, hogy a *katonai* és a *rendőri hivatás* még a tipikustól eltérő, szélsőséges helyzetekben sem keverhető össze. Mi több, éppen ezek a helyzetek azok, amelyekben a katonai, illetve a rendőrségi professzionalizmus egybemosása súlyos és gyakran szinte helyrehozhatatlan, sok áldozatot követelő, hibás lépésekhez vezet.

A világ új kihívásai valóban nehéz feladatok elé állítják a hadseregeket és a rendészeket egyaránt. A jelek arra mutatnak, hogy e két szakma művelőinek saját kompetenciájukban kell megtalálniuk a jó megoldásokat. Ez nem zárja ki a szoros együttműködést, de a munkamegosztást inkább erősíteni, mint lazítani szükséges.

A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” (SZAMEL 1990, 30.) 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 már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.” [13/2003. (IV. 9.) AB határozat, indokolás III.] Hasonló álláspontot képvisel a bírói gyakorlat is (lásd a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatát). Alkotmányos rendészet csak ott valósulhat meg, ahol az alaptörvényi követelményekkel összhangban van

- a rendészet joga,
- a rendvédelmi szervek felépítése,
- a közöttük megvalósuló feladat- és hatáskörmegosztás,
- a közigazgatás rendszerében elfoglalt helye,
- a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében játszott szerepe,
- valamint az igazságszolgáltatásnak a rendészet felett gyakorolt kontrollja.

## A tételes jog megoldásai

A rendészet legszűkebb értelmezése, ami kizárólag a jelenléttel összekapcsolódó beavatkozó reálcselekményeket sorolja a rendészet fogalmi körébe, minden más aktust hatósági jogkörben végzett jogalkalmazásként határoz meg. Ez utóbbi a kötelezést előíró jogszabályokon alapuló rendnek a hatósági eljárásban történő érvényesítését és számonkérést, illetve a jogszabályi tilalmak megsértőivel szembeni közigazgatási felelősségre vonást foglalja magában. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. paragrafusában felsorolt rendőrségi feladatok közül – egyebek mellett – az alábbiak 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.” [Rtv. 1. § (2) bekezdés.]

Az Rtv. 1. paragrafusának további pontjai a rendészet elnevezését tágitva még a következő területeket sorolják ide: 4. közlekedési hatósági és rendészeti feladatok, 5. a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatok. [Rtv. 1. § (2) bekezdés.]

A tankönyv rendészeti aktustanról szóló fejezetében a most tárgyalt probléma elemzésére még visszatérünk. E helyütt csupán azt kívántuk demonstrálni, hogy a rendészet elméletben kimunkált, illetve a tételes jogban használatos fogalma jelentős tartalmi eltéréseket mutat. Erre a jelenségre további példákkal is szolgálunk:

A 152/2014 (VI. 6.) Korm. rendelet 21. §-a a belügyminiszter feladat- és hatáskörét a következők szerint állapítja meg:

„A belügyminiszter (ezen alcím alkalmazásában a továbbiakban: miniszter) a Kormány [...]

3. bűncselekmények megelőzéséért,
4. büntetés-végrehajtásért, [...]
6. élet- és vagyonbiztonság védelméért,
7. határrendészetért, [...]
10. katasztrófák elleni védekezésért,
11. közbiztonságért, [...]
15. közlekedésrendészetért, [...]
17. közterület-felügyelet szabályozásáért, [...]
21. polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért,
22. rendészetért,
23. szabálysértési szabályozásért, [...]
26. terrorizmus elleni küzdelemért [...] felelős tagja.”

Az idézett jogszabályhely a belügyi igazgatás külső szakirányú tevékenységeit (a bűncselekmények megelőzésétől a terrorizmus elleni küzdelemig bezárólag) elválasztja a szervezet-irányítási belső tevékenységektől, és ez utóbbit a rendészetért való felelősségként határozza meg, amit úgy is lefordíthatunk, hogy a belügyminiszter felelős a rendészeti szervezetek működőképességének folyamatos biztosításáért.

A 152/2014 (VI. 6.) Korm. rendelet további rendelkezései:

„22. § (1) A Kormány a minisztert jelöli ki [...]

3. a bünyügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény szerinti bünyügyi nyilvántartó szervként; [...]

6. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény szerinti szabálysértési nyilvántartás tekintetében az adatkezelői feladatokat ellátó szervként. [...]

17. az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről szóló 2015. évi CLXXXVIII. törvény szerinti központi szervként.

(2) A kezelésében lévő nyilvántartások tekintetében a miniszter ellátja az Európai Unió rendszereivel való információcserét lebonyolító nemzeti kapcsolattartó pont (EUCARIS, RESPER), illetve központi hatóság (ECRIS) hatáskörébe utalt, a publikus kulcsú információs rendszer (PKI) koordinátor, az úti okmányok szenzitív adatainak vizsgálatához kapcsolódó (SPOC) rendszer, valamint a Schengeni Információs Rendszer (SIS II) keretében megvalósuló információcserével kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatait, valamint a foglalkoztatás mobilitás és álláskereső hatékonyságát növelő egységes adatcserét biztosító (EURES) portál működtetését és fejlesztését.”

„25. § (1) A miniszter a büntetés-végrehajtásért való felelőssége keretében előkészíti a büntetés-végrehajtási szervezet jogállására és működésére vonatkozó jogszabályokat.

(2) A miniszter megszervezi és irányítja a büntetés-végrehajtással összefüggő pártfogó felügyelői tevékenységet.”

„26. § (2) [...] d) felügyeli a kormányzati célú hírközlési szolgáltatót, a központi elektronikus szolgáltató rendszer működtetőjét, valamint az Egységes Digitális Rádiótávközlő

Rendszer, a Zártcélú Rendszeti Hálózat, a Köznet, a K-600/KTIR Hírközlési és Informatikai Rendszer működését, valamint e hálózatok infrastrukturális alapját biztosító szervezetek tevékenységét,

- e) közreműködik a védelemszervezés közigazgatási szerveket érintő informatikai feladatainak tervezésében, végrehajtásában.”

„27. § A miniszter a határrendészetért való felelőssége keretében előkészíti az államhatár őrizetére és a határforgalom ellenőrzésére vonatkozó jogszabályokat.”

„30. § (1) A miniszter a katasztrófák elleni védekezésért való felelőssége keretében előkészíti

- a) a katasztrófavédelemre, a katasztrófák elleni védekezés irányítási rendszerére,  
 b) a polgári védelem feladataira, szervezetére, működésére, az állampolgárok és szervezetek polgári védelmi kötelezettségére,  
 c) a tűz elleni védekezéssel kapcsolatos feladatokra.”

„33. § A miniszter a közlekedésrendészetért való felelőssége keretében előkészíti a közlekedésrendészetre vonatkozó jogszabályokat.”

„35. § A miniszter a közterület-felügyelet szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti a közterület-felügyeletre vonatkozó jogszabályokat.”

„38. § A miniszter a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai irányításáért való felelőssége keretében előkészíti – a polgári hírszerzési tevékenység irányítására vonatkozó szabályok kivételével – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó jogszabályokat.”

„40. § A miniszter a szabálysértési szabályozásért való felelőssége keretében előkészíti a szabálysértési eljárásra és a szabálysértésekre vonatkozó jogszabályokat.”

„42. § A miniszter a terrorizmus elleni küzdelemért való felelősség keretében ellátja a terrorizmus elleni fellépéssel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek hazai végrehajtásának koordinációját.”

A rendészetfogalomnak további tartalmat kölcsönöz a belügyminiszter rendészeti feladatainak katalógusa. A Kormányrendelet 39. paragrafusában értelmében ezek a következők:

„(1) A miniszter a rendészetért való felelőssége keretében előkészíti

- a) a rendőrségre,  
 b) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának tagjaira,  
 c) a személy és vagyonvédelemre, a magánnyomozásra vonatkozó jogszabályokat.

(2) A miniszter a rendészetért való felelőssége keretében összehangolja a korrupcióellenes tevékenységgel kapcsolatos kormányzati feladatokat és irányítja a korrupcióellenes kormányzati tevékenységben és összehangolásában közreműködő szervezet.”

Amint azt már láttuk, a szakirodalom többségi álláspontja szerint a rendészet a közigazgatás egyik ágazata. Ha a rendészeti szerv a központi államigazgatás egyik dekoncentrált szervezete, akkor az általa folytatott rendészeti igazgatás az államigazgatás része. A rendőrségi törvénynek a következőkben idézett fordulata viszont – legalább is a szóhasználatában – elkülöníti egymástól a rendőrség államigazgatási feladatkörét a rendészeti feladatkörtől. „A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében [...]” jár el. [Rtv. 1. § (1) bekezdés.]

Az előbbiekből nyelvtani értelmezéssel arra kell következtetnünk, hogy különbség van az államigazgatási feladatok és a rendészeti feladatok között. Amikor tehát a rendészeti hatóság rendészeti feladatot teljesít, nem államigazgatási, hanem rendészeti igazgatási tevékenységet folytat. Államigazgatási feladatkör az, amelyben a hatóság jogi aktussal jogot állapít meg vagy kötelezést ír elő, és ezt a döntését hatósági hatáskörben közigazgatási szankcióval ki is kényszerítheti. Rendészeti feladatkör az, amikor a rendészeti hatóság a jogszabályban meghatározott kötelezettségét jelenléte feltételező reálcselekménnyel, a legitim fizikai erőszak monopóliumának potenciális vagy aktuális érvényesítésével teljesíti. (Az itt jelentkező kérdéseket ugyancsak az aktustannal foglalkozó fejezetben igyekszünk megválaszolni.)

Az Rtv. 1. paragrafusa szerint a rendőrség „végzi a bűncselekmények megelőzését”, amelynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat.

A rendőrségi törvény előbbieken idézett feladatmeghatározása azért nagy jelentőségű, mert

- először összefoglalja a rendészeti igazgatásnak azt az önálló területét, amelynek társadalmi rendeltetése nem a múlt feltárása az igazságszolgáltatás előkészítése érdekében, hanem a jelen aktuális közrendjének és a közbiztonságának a fenntartása;
- másodszor leírja a rendfenntartó és közbiztonságot megóvó célok teljesítéséhez nélkülözhetetlen rendészeti reálaktusok főbb típusait (megelőzés, kockázatelemzés, információgyűjtés és -továbbítás).

A normatív rendészfogalom elválasztása különösen plasztikusan jelenik meg a rendészeti szervek bűnözést akadályozó, bűnmegelőző, titkos információgyűjtő és bűnüldözési feladatainak tanulmányozásánál. Az *elméleti rendészfogalom* mindezeket együtt kezeli, szintézisbe foglalja (innen a rendészet kettős természetéről szóló tanítás már Concha Győzőnél). A *normatív fogalom* viszont az érintett területeket élesen elválasztja egymástól, ami a jogi szabályozás természetéből következik.

Az elméleti és a normatív fogalom összevetéséhez példaként a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: új Hszt.) preambulumból idézünk: „Magyarország a rendvédelmi feladatokat ellátó szervektől alkotmányos kötelezettségeik teljesítését, Magyarország függetlenségének, törvényes rendje fenntartásának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének a jogszabályok keretei között hatékony és a köz érdekének megfelelő ellátását várja el. E kötelezettségek teljesítése a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományától magas szintű szakmai ismereteket követel meg, valamint megköveteli a törvények és más jogszabályok feltétlen tiszteletét, a kötelezettségek pártatlan és etikus teljesítését, a hivatással járó kötelezettségek vállalását, a Magyarország iránti tántoríthatatlan hűséget és bátor helytállást. A hivatásos szolgálati jogviszony különleges közszolgálati jogviszony. Az Országgyűlés az Államreform Program célkitűzéseire figyelemmel, e különleges közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak életpályamodelljének bevezetése érdekében – elismerve a hivatásos szolgálattal járó áldozatvállalás nagyságát és az azzal arányban álló erkölcsi és anyagi megbecsülés indokoltságát, egyben biztosítva a más közszolgálati életpályák

közötti átjárhatóságot – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának hivatásos szolgálati jogviszonyáról a következő törvényt alkotja [...]”

Majd az a felsorolás következik, ami meghatározza, kikre terjed ki a törvény hatálya:

- „a) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
- b) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv,
- c) a terrorizmust elhárító szerv [az a)–c) pontban felsorolt szervek a továbbiakban együtt: rendőrség],
- d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- e) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- f) az Országgyűlési Őrség,
- g) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint
- h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal [...]” [Új Hszt. 1. § (1) bekezdés]

Azt is mondhatjuk, hogy a szolgálati törvény feloldotta a rendészet és rendvédelem ket-tőségét azzal, hogy a „rendvédelmi feladatokat ellátó szervek” fordulatot használja. Ezzel az elméletet arra sarkallja, hogy az jusson el a rendészet formális meghatározásához, ami egyben a korábban emlegetett „hitvitát” is lezárhatja a következőképp: rendészeti szervek azok, amelyek rendvédelmi feladatokat teljesítenek. (A törvény szóhasználatának engedelmessé a tankönyv VI. fejezetében a rendészeti szervek egyik típusa kapcsán mi is éltünk a *rendvédelmi* elnevezéssel.)

A most idézett jogszabályhelyek nyilvánvalóvá teszik, hogy a tudomány által kimunkált fogalom és a jogalkotói rendészet fogalma nincsenek összhangban – ilyen összhangot azonban hiába is keresnénk. A tudományos fogalom funkciója a tartalmi jellemzőkben feltáru-ló törvényszerűségek leghívebb kifejezése, a normatív fogalom viszont alkalmazkodik a jogági sajátosságokhoz, a szabályozással elérni kívánt célhoz és a jogbiztonság érvényesítéséhez.

A rendészet imént részletezett értelmezési formái azért tanulságosak, mert a rendé-szetfogalom olyan alakváltozásaira mutatnak rá, amelyek nagymértékben hozzájárultak a terminológiai bizonytalansághoz. Ezzel is magyarázható, hogy az újabb rendőrségi szak-irodalom nem tudott zökkenőmentesen visszatérni az 1945 előtti megoldásokhoz, ahhoz az időszakhoz, amikor a rendészet tartalma lefedte a rendészeti igazgatás teljes spektrumát a közbiztonságot védő veszélyelhárítástól kezdve a hatósági jogalkotáson és jogalkal-mazáson át egészen a büntető igazságszolgáltatás előkészítéséig. (KATONA 1993.)

## A 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 fenyegetettségben vannak, és e bajok egyik forrása maga az emberi magatartás. A *veszélyeztető cselekmény* leírható olyan élethelyzetnek, amelyben valamely tevékenység vagy mulasztás sérelemhez vezető oksági folyamatot indít el. A ve-szély közelsége azzal mérhető, hogy a megindult okfolyamat szükségszerűen vezet-e sére-lemhez, 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 azon az alkotótettek köre, amelyeknek értékteremtő céljai vannak ugyan, de közben 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 kockázatkezelés most említett területei nem tartoznak a rendészet hatáskörébe. Ha azonban a kockázatkerülő előírások betartása nemcsak szakmai hozzáértés, lelkiismeret vagy ügyesség dolga, hanem jogi kötelesség is, akkor e kötelesség megszegése már kiválthat rendészeti intézkedést. (IRK 2012.)

Az emberi magatartásoknak merőben más megítélést kívánó köre a *jogsértés*. Ennek megvalósítója valamely racionális céltól vezérelve, avagy szenvedélyeire hallgatva olyan – a jog által tilalmazott – magatartást tanúsít, ami 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”. (BELOVICS–MOLNÁR–SINKU 2005, 190–191.) 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.” (BELOVICS–MOLNÁR–SINKU 2005, 190–191.)

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 múltbéli jogsértések felderítésére, a jelen megtámadott értékeinek megvédelmezésére és jövőben fenyegető jogsértések megelőzésére, az elkövető megfékezésére, az állami büntetőigény érvényesítésére.

Ha a *veszélyben* a társadalom által megalkotott értékek sérelmének lehetőségét ismerjük fel, akkor a *biztonság* ezen értékek védettséget fejezi ki. Minden emberi közösség a kezdetektől arra törekedett, hogy kedvező arány alakuljon ki a veszélyek és az azok kordában tartásával elért biztonság között. Ez sokáig spontán tevékenységgel valósult meg, anélkül hogy erre egy külön hivatásrendet hoztak volna létre. E helyzet azonban az újkor hajnalán megváltozott, amikor olyan közösségi terek jöttek létre, amik most már nem csupán biztonságot, hanem *közbiztonságot* igényeltek. A *közbiztonság* társadalmi szükséglete professzionális tevékenységet és ennek keretét adó szervezetet hozott létre. Csakhogy



a rendőrhivatal anélkül született meg, hogy létezett volna olyan fejlett közjog, ami a rendőri hatalmat kordában tarthatja, és a rendőrködést a megbecsült szakmák magasságába emelheti. A rendőrhivatal első formái a rendőrállam intézményei voltak.

### **Rendőrállam – jogállam**

A rendőrség és az emberi jogok összefüggéseit tárgyaló egyetemi jegyzet a rendőrállam következő ismérveit sorolja fel:

- „Rendőrállamokban a szervezett erőszak nem áll társadalmi ellenőrzés alatt.
- A kényszerítő eszközöket önkényesen és/vagy kizárólag az uralkodó elit céljait szolgálva alkalmazzák.
- A rendőri tevékenység a szabad belátás korlátlan érvényesülésén alapszik (ide értve a bírói ítélet nélküli fogva tartást és a fizikai erőszak széles körben és következmények nélküli alkalmazását vallomás kicsikarása érdekében).

A rendőrállamban a rendőrség legfőbb feladatai:

- A politikai ellenzék elnyomása. Minden olyan tevékenység üldözése, amely akár csak marginálisan is politikainak minősíthető. Az ellenzék legális szerveződésének határai rendőri, belügyi kérdéssé válnak, mert nincs biztosítva a szabad politikai szerveződéshez való alkotmányos alapjog. Ezzel az ellenzéki jelenség, megnyilvánulások illegalitásba szoríthatóak. (Demokratikus jogállamban éppen ellenkezőleg: az ellenzéki jelenség legális, csak a hatalom erőszakkal való megszerzése és megtartása tiltott, nem az eltérő minőségű politikai pártok létezése.)
- »A rendőrség másik kulcsfunkciója az információgyűjtés, a társadalmi tevékenység ellenőrzése és végső fokon olyan közhangulat létrehozása, amelyben az egymástól elszigetelt egyének képtelenek bármilyen, az uralkodó elit hatalmát veszélyeztető közösségi szolidaritásra.
- Egyes esetekben a rendőrség tevékenysége az engedelmesség kikényszerítésére korlátozódik, és a rendőri beavatkozás fenyegetése éppoly hatékonyan működött a rendszert, mint a tényleges rendőri beavatkozás. Más esetekben, különösen amikor az uralkodó elit súlyosan népszerűtlen politikai célokat tűz ki maga elé, a rendőri tevékenység hangsúlya bizonyos cselekmények elkövetésének megakadályozásáról áthelyeződik bizonyos magatartásformák kikényszerítésére.« (BOGDANOR 2001, 584.)

A második világháború utáni fejlett országokban, azoknak is fejlett polgári demokráciáiban terjedt el a jogállami minőségű jogot és a politikai demokráciát egyesítő alkotmányos jogállam, ahol az államszervezet felépítésének és működtetésének fontos elve a hatalommegosztás. Végeredményben mindezek – joguralom/jogállam, demokratikus politikai rendszer és hatalommegosztás – együtt biztosíthatják a rendőrállam kialakulásának megakadályozását.” (SZIGETI–SZILVÁSY 2015, 19.)

A modern rendőrségnek mint foglalkozási ágának kialakulása városi szükségletként jelentkezett. Eredetileg csak a városokban volt értelme a közterület-magánterület megkülönböztetésének, csak a városi lét vezetett az ott lakók elszemélytelenedéséhez, csak a város

kínált nagy tömegben célpontokat a bűnözés számára. (A polisz – mint a rendőrség megnevezésére szolgáló internacionális kifejezés – a görög *πόλις*, 'város' szóból ered.) A rendőrségi feladatok csíráit a városi 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 bizonyos feladatait). A technika új vívmányai a mezőgazdasági és ipari termelést, a közlekedést, továbbá a köz- és magánszféra szinte valamennyi zugát átalakították, ezáltal a veszélyforrások egész tömegét nyitották meg, miközben természetesen az élet minőségét addig soha nem látott mértékben javították is. A *rendészeti feladatok* nagy száma ehhez a tudományos-műszaki fordulathoz kapcsolható. A 19. században a kockázati tényezők felismerése, a veszélyelhárítás és az azt előidéző, felróható magatartások büntetéssel való fenyegetése, az elkövetők felderítése a korábban kizárólag közrendészeti jellegű rendőri feladatokat kiegészítette a bűnüldözési, nyomozási funkciókkal.

A kontinentális Európában a feudális abszolutizmus idején a hadseregről levált *rendőrigazgatás* a modern közigazgatási szervezet első megjelenésének bizonyult. (Ezt hívja a rendőrségtörténet centralizált francia–porosz modellnek.) Az angolszász országokban a fejlődés ellentétes irányú volt: a helyi közösségek önvédelmi formációi átalakultak professzionális rendőrségekké, amelyek azonban megőrizték önkormányzati irányításukat (ez a decentralizált angol modell). A jogállam intézményeinek kiépülése a bűnüldözési feladatok önállósodásában hozta a legnagyobb fordulatot. 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, olyannyira, hogy a most jelzett fejlemények eredményeként több európai országban önálló bűnügyi rendőrség alakult. Alkotmányos követelménnyé vált, hogy a bűnüldözés maga is szabályozott rendben történjék, ennek legitim feladata csak a büntető igazságszolgáltatás előkészítése lehet. Ezzel egy időben alakult ki a közigazgatás jogi szabályozása, ami a 19. század végére a közbiztonsági rendőrségek munkáját is a jog sáncai közé terelte.

A *rendészeti közjog* a második világháború utáni időszakban teljessédt ki olyan dokumentumok nyomán, mint az ENSZ által elfogadott *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata*, valamint a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (ezt az 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelet tette belső joggá) és 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.

Amint az előzőkből kitűnik, a rendőrállamtól a jogállamig vezető út Európában egy csaknem háromszáz éves folyamat eredménye. Ezen az úton vissza is lehet fordulni, ha az a meggyőződés alakul ki, hogy a társadalmat olyan növekvő veszélyek fenyegetik, amik leküzdésére a jogállami eszközök gyengének bizonyulnak. Ezzel szemben van olyan felfogás is, miszerint a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek nem nagyobbak, mint bármikor korábban a történelemben. A különböző korszakok között nem a kockázatok nagyságában van a különbség, hanem a társadalmi cselekvést megalapozó ismeretekben, a veszélyeknek való kiszolgáltatottság mértékében, a fenyegetések hatókörében és a lehetséges védekező alternatívák közötti választás szabadságában.

A modernitást megelőző időkben a veszélyvállalást elsődlegesen a mindennapi tapasztalatokra és a vallásos hitre támaszkodó spontaneitás, az állandóság, a fejlődés hiánya

jellemezte. Mindez nagyfokú kiszolgáltatottsággal járt, de az állandóság a kiszámíthatóságot növelte, a hagyomány, a tapasztalat generációkon át hasznosítható volt, és mindez a jól szervezett, zárt közösségek számára sikert is hozott. A fennmaradást! A kultúrák találkozásai – amik csaknem hatezer éven keresztül soha nem együttműködésben, hanem élet-halál harcban valósultak meg – éppen magát a létet kérdőjelezték meg. A civilizációk harca az állandóság helyébe a változást hozta, ami gyakran fejlődéssel járt, máskor viszont egy primitívebb állapotba történő visszaesést vagy egyenesen megsemmisülést produkált. Az állandóság nem enged választást, a változás alternatívát kínál. Az antikvitásban megszűnt a kollektív közösségi döntés monopóliuma, megjelent az egyéni elhatározás lehetősége. A kockázatvállalás innentől kezdve individualizálódott. (Igaz, hogy a döntés joga a társadalom tagjai között nem egyenlő mértékben terült szét: míg egyesek birtokolták azt, másokat teljesen kizártak ebből.)

Miközben a hódítás és a bukás az állandóság helyébe a változást emelte főszabályként, megteremtette egy új társadalmi irány, a modernitás feltételeit. Olyan korszak nyitánya volt ez, amelyben a fejlődés soha korábban nem látott dinamizmust ért el, az innováció pedig minden korábbinál sikeresebb tette az egyének és a közösségek teljesítményét. Mi volt a siker fő forrása?

A feudális életmód felbomlása a 17. és a 18. század fordulóján Európában a zárt közösségek helyett a piacgazdaságnak nyitott utat. Itt az volt a feladat, hogy megtalálják az egyéni képességek befogadásának ideális módját, és ezeket a lehető legnagyobb mértékben hasznosítsák. Ehhez biztosítani kellett a tulajdon védelmét, a szerződéses szabadságot és a törvény előtti egyenlőséget. Megszületett a burzsoá gazdaság és a polgári állam – ami nem úgy állította be magát, mint a világok legjobbika, nem volt igazságos, és nem ígért mindenkinek boldogulást. (Ilyesmire diktatúrák hajlamosak!) Viszont az sem igaz, hogy működését csupán a piaci törvények „láthatatlan keze” irányította. A modern gazdaságtan megteremtője, Adam Smith a gazdaság törvényeinek megfogalmazása mellett figyelt az erkölcsi értékekre is. „Hume és Smith is alapvetően olyan társas lénynek tekintette az embert, aki még az emberiségnek, ennek a nagy családnak a legtávolabbi tagjához is kötődik.” (SEDLACEK 2012, 280.)

A piacgazdaság politikai szabadságot igényelt. Ezt „vérrel befelve”, nehéz utat járva, de a 19. század végére megteremtette a maga számára. A törvények uralma, a hatalmi ágak megosztásának elve, az emberi méltóság védelme nemcsak a termelést dinamizálta, hanem a gazdaság válságaira, a társadalom működési zavaraira is képes volt helyes válaszokat adni. Nem azért, mert az államhatalom ismerte ezeket a válaszokat, hanem azért, mert megteremtette az igazságkeresés jogát, amelyből mindenki részesedhetett.

Annak lehetősége, hogy a társadalom jelenségeire tudományos magyarázatot találjunk, akkor nyílt meg, amikor a vallások ezen a területen lemondtak egyeduralkodásukról. Azt a történelmi korszakot, amelyben ezek a feltételek megteremtődtek Mannheim Károly „a feudális életrend felbomlása” időszakára teszi, majd így folytatja: „Amíg a társadalmi egységek csak a vallási értelemadások közvetítésével voltak megragadhatók, és csak anynyiban voltak láthatók, amennyiben összefüggésbe lehetett hozni őket Krisztus misztikus testével, addig nem jöhetett létre a mai értelemben vett társadalomtudomány.” (MANNHEIM 1995, 32.)

Ennek a lendületnek az eredménye az értékek globalizációja, az ára pedig a veszélyek globális méretű kiterjedése. Az értékek igazságos elosztásának és a veszélyvállalásnak

a felelőssége egyetemes erkölcsi értékrend kialakítását sürgeti, olyat, amelynek alapja a humanum, a szolidaritás és a tolerancia. „Az emberi történelemben először az emberi lényeknek planetáris felelősséget kell vállalni.” (HELLER 2001, 45.)

Az új veszélyek megváltozott kezelési technikákat követelnek. A veszélyelhárítás jog által szabályozható területeit célszerű elkülöníteni a jog által nem szabályozható, illetve a nem jogi, hanem más típusú normákkal (technológiai előírások, szakmai fogások) kezelhető területektől. (IRK 2004.) További lehetőség a veszélyforrások megkülönböztetése annak alapján, hogy milyen az értékteremtő folyamat fenyegetettsége és sebezhetősége. E felfogás szerint a kockázat mértéke a fenyegetettség és a sebezhetőség arányával fejezhető ki. (VASVÁRI 1997.)

Egy másik megközelítés, amit *reflexív modernizációnak* neveznek, azt a folyamatot kíséri figyelemmel, ahogyan a kezdetben nagy kockázatú tevékenység a technológia fejlődésével egyre biztonságosabbá válik. (BUKOVICS–KISS 2004.) A modern kor legjelentősebb sikereit azzal éri el, hogy a technikai védekező mechanizmusok egész rendszerét alakítja ki, és ezáltal azok a tényezők, amelyek kezdetben a kockázatokat növelték, a védekezés eszközeinek megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. Ehhez azonban igazságkereső társadalmi berendezkedésre van szükség, olyan hatalomra, amelyik nem hiszi, hogy egyedül ő van az igazság birtokában.

Amennyiben nem tudunk különbséget tenni a vállalható és a nem vállalható kockázatok között, és minőségileg egymástól lényegesen különböző problémákat kapcsolunk össze a biztonsággal, úgy „határozottan fennáll annak a veszélye, hogy ezek a kérdések elbiztoságiasodnak, azaz átvesszük a hagyományos biztonsági intézmények fogalmazását és gondolkodásmódját, és ezzel az ellenségesség, nem pedig az együttműködés szemléletét erősítjük”. (RENNER 2005.) Az intellektus arra mutat rá, hogy a rendészeti igazgatás kikerülhet a jog uralma alól és az önkény kiszolgálójává válik.

A világgkockázat társadalma egy ilyen szcenárióhoz roppant szellemes megoldással szolgál. Csupán azt kell elhítenni, hogy a globális fenyegetés már olyan nagy, hogy a katasztrófa elkerülése érdekében be kell vezetni a rendkívüli hatalmat. A *katasztrófa* az emberek életét, egészségét, anyagi javait, illetve a természeti környezetet olyan módon veszélyeztető helyzet, amelyben a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését igényli.

Világában 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 veszélyelhárítási természetében keresendő, minthogy olyan veszélyekkel számol, amelyek előre nem prognosztizálhatóak, és elhárításuk módja sem foglalható részletező normákba.

Van-e a jognak olyan territórium, ahol a jog és az erkölcs harmonikusan egymásra találtak, az erkölcsi szabályt megerősíti a jogi norma és fordítva, a jog parancsának aranyfedezete az erkölcsi meggyőződés? A büntetőjog *természetes bűncselekmény* fogalma a legjobb példa arra, hogy a modern jog képes volt megteremteni az erkölcs és a jog harmóniáját egy egyáltalán nem jelentéktelen területen. „Természetes bűncselekmény az a cselekmény, amely a szánalom (piéta) és a becsületesség (probita) érzésének valamely népben élő átlagos fokát sérti.” (KORINEK 2010, I. köt. 56.) A Vámbérytól származó idézet magyarázatoként

Korinek hozzáfűzi: „A gyakran köztörvényesnek is emlegetett bűncselekmények sajátja, hogy az emberi történelem kezdeteitől és minden kultúra által egyetemesen becsesnek elfogadott értékeket támadnak, ezért mindig és mindenhol tilalom alá tartoznak.” (KORINEK 2010, I. köt. 56.) Ehhez azonban előtte az erkölcsöt el kellett választani a jogtól és a jogot a vallástól. (MAINE 1998, 14.) Ez az elkülönítés is a polgári fejlődés eredménye.

## A szolgáltató rendészet

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 a rendőrség bír, amelyben 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 mind rendőri feladat. 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*, minthogy az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság védelmezéséről. Ez a felfogás a közbiztonságot (mint nem anyagi

jellegű terméket) szolgáltatásként nyújtja a társadalomnak, cserében az utóbbi 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, elrejtje 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 rendészeiktől, amelyekre 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 rendelkezései sorából!

„A rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyónbiztonságot 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. § (1) bekezdés.]

„(1) A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetve a hozzá fordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni.

(2) 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 megnehezülne.

(3) A segítségnyújtás csak halaszthatatlan szolgálati érdekből tagadható meg, közvetlen életveszély esetén csak akkor, ha a segítségnyújtás miatt több ember élete kerülne közvetlen veszélybe.

(4) 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. § (1)–(4) bekezdés.]

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.” [Rtv. 2. § (1)–(2) bekezdés.]
- „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 Magyarország területén rendőri jogosítványokat gyakorolhat.” [Rtv. 2. § (4) bekezdés.]

- „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. (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 őrszolgálattal, valamint a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarával. (2011. évi CLXV. törvény.)
- „A *rendőrség* – mint közhatalmi jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott fegyveres rendvédelmi szerv [...] kizárólag az alábbi szolgáltatások nyújtására, írásban szerződhet:
  - a) a *gyülekezési jogról* szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá nem tartozó, közterületen tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítása;
  - b) a rendezvény szervezőjének külön igénye alapján a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények biztosításában való közreműködés;
  - c) a nem *közterületen* tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítása;
  - d) a nem közterületnek minősülő helyek, objektumok biztosítása, tűzszerezeti átvizsgálása.” [16/1999. (II. 5.) Korm. rendelet, 1. §.]

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

- „Az adós személye elleni kényszercelekményt – 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.” [1994. évi LIII. törvény, 15. § (3) bekezdés.]
- 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. (2016. évi CXXX. törvény.)

A rendőrség *szakhatóságként* a közrend és a közbiztonság védelmezése során felhalmozott tapasztalataira építve előzetes eljárást folytat le, más hatóságok intézkedéseivel információkat ad át, a 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.” (1989. évi III. törvény, 6. §.)
- „Az állampolgársági eljárás során [...] a rendőrség adatot szolgáltat a rendőrségi nyilvántartásból, és véleménykérés esetén véleményt nyilvání.” (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. (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. (1996. évi CXVI. törvény, 30. §.)
- Az *építésügyi hatósági ellenőrzési* feladatok végrehajtásában – az építésügyi hatóság felkérése esetén – a rendőrség is közreműködik. (1997. évi LXXVIII. törvény, 45. §.)
- A *testi erő*, a *könnygázcsozór 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. (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. (1988. évi I. törvény.)



A rendészeti hatáskörbe tartozó *kényszerintézkedések* alapjául szolgáló tilalmak csak jogszabályban fogalmazhatók meg. A *rendészet anyagi joga* egyfelől azokból a törvényekből áll, 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 amelynek 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 2018. évtől hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CL. törvény; a *büntetőeljárásról* szóló 1998. évi XIX. törvény, illetve a 2018. július 1.-től hatályos, a *büntetőeljárásról* szóló 2017. évi XC. törvény; továbbá 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 az, hogy tegyen meg mindent a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében. De az általános felhatalmazás sem jelent szabályozatlanságot, mert annak forrása a törvény, és a végrehajtás is csak a jogrend betartásával lesz törvényes.

## Összefoglalás az I. fejezethez

Berényi Sándor szavai: „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 legrégebb tevékenysége.” (FICZERE–FORGÁCS 1993, 213.)

Baraczk Róbertné és Szikinger István meghatározása: „Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.” (BARACZKA–SZIKINGER 1999, 383.)

Ivancsics Imre a következőt írta: „A fentieknél fontosabbnak ítéljük meg Szamel Lajos kiindulópontjának és megközelítésének a felemlítését. Ő a rendészeti tevékenység joghoz kötését a jogállamiság szempontjából elemi igénynek tekintette. Másként fogalmazva, ne legyen semmilyen területen rendészeti fellépésre lehetőség, ha ezt a jog nem alapozza meg. Emiatt a fogalomból ki kell iktatni azt, ami felesleges, ami a jog eszközeivel nem kezelhető. Ellenkező esetben nincs jogbiztonság, de lehet önkény és kiszolgáltatottság.” (IVANCSICS 2007, 3–4.)

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”.

A rendőrségi törvény elkülöníti egymástól, a rendőrség államigazgatási feladatkörét a rendészeti feladatkörtől [lásd Rtv. 1. § (1) bekezdés]. „A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében” jár el. [Rtv. 1. § (2) bekezdés.]

Az Rtv. 1. paragrafusában szerint a rendőrség „végzi a bűncselekmények megelőzését”, amelynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 1. § (1) bekezdése meghatározza, kikre terjed ki a törvény hatálya:

- a) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
- b) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv,
- c) a terrorizmust elhárító szerv [az a)–c) pontban felsorolt szervek a továbbiakban együtt: rendőrség],
- d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- e) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- f) az Országgyűlési Őrség,
- g) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint
- h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal [...].”

## Kérdések az I. fejezethez

1. Melyek a rendészet fogalmának főbb elemei?
2. Miért tekintjük Szamel Lajos munkásságát meghatározónak a rendészet tudományos fogalmának megalkotásában?
3. Hogyan rendelkezik az Alaptörvény a rendőrségről?
4. Milyen feladatköröket határoz meg a rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény) 1. paragrafusának (1) bekezdése?
5. Melyek a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek a szolgálati törvény hatálya szerint?

Vákát oldal

## II. fejezet

# Közrend, közbiztonság, jogbiztonság

### Bevezetés

A *közrend* és a *közbiztonság* a rendészeti igazgatás megértéséhez nélkülözhetetlen kulcsfogalmak. Amiatt váltak a társadalmak közösségi szükségleteinek leírására alkalmas fogalmakká, mert a modern világ a kockázatoknak és veszélyeknek olyan tömegét termeli, amik ellen hatékony védekezési mechanizmusokat kell kiépíteni, méghozzá anélkül, hogy az egyes veszélyeztető helyzetek a jog számára prognosztizálhatók lennének. Olykor a szükséges eszközök sem állnak rendelkezésre. A társadalom számára mégis az ember tudatlansága, felelőtlensége és rosszra hajló természete jelenti a legnagyobb kihívást.

Az Alkotmánybíróság egyik határozata az *alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának* összefüggésében szól a közbiztonság fogalmáról: „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.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróságnak valóban nem feladata a tudományos vitákban állást foglalni, viszont megkerülhetetlen minden rendészetet kutató személy számára, és azok sem nélkülözhetik, akik a rendészetet szakmaként művelik. Az elmélet felelőssége éppen az, hogy tiszta fogalmaival, igazolt tartalmakat hordozó definícióival segítse a vizsgált jelenségek törvényszerűségeinek felismerését. Ha vannak magyarázataink a közrend és a közbiztonság tartalmára, akkor ezzel segíthetjük a rendészeti igazgatás gyakorlatát.

Az antik kultúrák már felismerték az egyéni és a közösségi védekezés jelentőségét, sőt az államnak azt a kötelezettségét is, amely szerint felelősséggel tartozik az alattvalók biztonságáért. Azonban a köz- és a magánbiztonság kooperációs együttműködésére csak a 17. századtól kibontakozó modernizáció adott lehetőséget. A polgári államban a jogi szabályozásra várt az a feladat, hogy a társadalom védelmezéséhez jól hasznosítható cselekvési mintákat nyújtson, és tilalmazza azokat a magatartásokat, amelyek sérelmeket okozhatnak. A most vázlatosan leírt, bonyolult folyamatok kezdetektől felkeltették az ugyanebben a korszakban kialakuló társadalomtudományok érdeklődését, és úgy tűnik, azok nyelvi megjelenítésére a *közrend* és a *közbiztonság* fogalmak bizonyultak a legalkalmasabbnak.

## A közrend

Ha megnézzük, miként alakult ki a *közrend* fogalma, és ennek milyen stációi voltak, meglehetősen ellentmondásos képet kapunk. (FINSZTER 2012.) Az a törekvés, amelyik a közrendnek mint általános erkölcsi rendnek a lényegét a jog világán kívül keresi „a közrendet olyan, többnyire íratlan szabályok összességének minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek”. (SZAMEL 1990, 13.) Ez a felfogás azonban a közrendet védő rendszert alig megoldható feladat elé állítja. Önmagában már az is tarthatatlan, hogy *erkölcsi szabályok* és szokások védelmére hatósági kényszert vegyünk igénybe. Még súlyosabb a probléma akkor, ha „nem a jogszabály megsértése hozza működésbe a rendészeti szervet, hanem a rendészeti szerv emel valamit megfoghatatlan szabállyá”. (SZAMEL 1990, 13.)

A hazai jogirodalom klasszikusa, a rendőrségi szervezet egyik első tudományos igényű kutatója a közrendet a jogi és az egyéb társadalmi normák sajátos együtteseként írja le, amikor úgy véli, hogy a közrend „az embereknek közös célra való együttműködése a jog és a természet határain belül”. (CONCHA 1905, 307–308.) Ezen az úton eljuthatunk a közrendnek a jogi rendből levezetett azon fogalmához, ami most már semmiféle ellentmondásba nem kerülhet a rendészet joghoz kötöttségével, és nem jár azzal a veszéllyel, hogy valamely erkölcsi felfogás kizárólagossá tételéhez hatósági kényszert vehessünk igénybe, de azzal sem, hogy a rendészet alkotson erkölcsi szabályt.

A rend jogi fogalma arra az adottságra épít, hogy az egyének és közösségeik harmonikus működésének feltételei az ember által megismerhetők és követhetők, sőt e kondíciók a magatartások jogi szabályozása révén megteremthetők, illetve a társadalmi kooperáció által létrehozott értékek jogi tilalmakkal védelmezhetők. A jogi eszközök azonban nem alkalmasak minden társadalmi cél elérésére, ezért a jogrend a társadalmi rendnek csupán az a része, amely állami normával szabályozható, és az állam impériumával érvényesíthető.

A *jogrend* egyik része *magánjogi rend*, amelynek a középpontjában a személyiség védelme, valamint a civil szféra, a gazdaság és a piaci viszonyok rendezettsége áll; a másik pedig *közjogi rend*, amelyben az egyén és a közösség, az állam és polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatók. A közjog által létesített rend a *közrend*. (KÁNTÁS 1997a, 50.) A magánjogi rend és a közrend egyaránt a polgárok önkéntes jogkövetése által valósul meg, de egyik sem nélkülözheti a védelmet a jogsértő magatartásokkal szemben. A civilisztikában erre szolgál a tulajdon sérthetlensége, a felek rendelkezési joga, a szerződéses 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. (SZAMEL 1992, 11.) 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 oltalmazni.)

A *rendészeti feladatok* meghatározása a közjog két területén történhet:

- a közigazgatási hatósági feladatok kijelölése a közigazgatási jog,
- a büntetőjogi feladatok szabályozása a büntető anyagi és eljárási jog kompetenciája.

Mindazokban az esetekben, amikor a közbiztonságot még le nem küzdött támadás éri, a rendészetnek jogból származó felhatalmazással szükséges a támadót megfékezni. Az ilyen hatósági fellépést nevezzük *rendészeti materiális tevékenységnek*, amelynek az eljárási rendje nem szorítható jogszabályok keretei közé.<sup>1</sup> Eljutottunk a rendészetnek nyújtott általános felhatalmazás formulájához, egy olyan általános felhatalmazás (*generális klauzula*), amely szerint a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közbiztonság védelméhez szükséges. (Ez rendőrállamra emlékeztető korlátlan hatalom, de amíg ott az általános felhatalmazás a főszabály, addig ez a jogállamban kivételes lehetőség.)

A rendészet jogi rendje és az intézkedési szabadság között ellentmondás feszül. A *jogállami* felfogás ezt az ellentmondást abban látja feloldhatónak, miszerint a rendészet a közrendnek nem egyszerűen védelmezője, hanem maga is alávett az abban foglalt normáknak. Csak igen ritka helyzetekben merül fel annak igénye, hogy a rendészet egy általános felhatalmazás alapján cselekedjék. Vannak, akik úgy vélik, hogy a jogállami rendészet számára nem megengedhető az általános felhatalmazás, minthogy egyfelől arra nincs is szükség, másfelől pedig bármilyen szűk érvényesülése az önkénynek engedne utat. Véleményünk szerint a veszélyelhárító legitim fizikai erőszak bevetése a rendészeti autonómia megjelelése, ami csak a rendkívüli veszélyelhárítás idejére érvényes, de akkor nélkülözhetetlen. Az mégsem tekinthető jogon túli akciónak, mert kizárólagos forrása a *törvény* felhatalmazása, és jogszerűségének van mércéje: a *szükségesség* és az *arányosság*.

A veszélyelhárítás nem elegendő a rendészet társadalmi rendeltetésének leírására, mert egyfelől a rendészetnek vannak olyan feladatai, amelyek nem tekinthetők veszélyelhárításnak, hanem sokkal inkább hatósági szolgáltatások, amelyek megilletik a polgárokat, és teljesítésre kötelezik a rendészetet. Másfelől nem rendészeti hatóságok is birtokolnak olyan kompetenciákat, amelyek viszont ugyancsak a jogellenes magatartásokból származó fenyegetésekre adnak jogi válaszokat. Lásd az *ügyész* és a *büntetőbíró* tevékenységét. (KÁNTÁS 1997b, 54.) A most idézett szerző, Kántás Péter más összefüggésben éppen a „sürgősségi ellátás”-ban jelöli meg a rendészet lényegét, és minthogy ennek a leghatásosabb eszköze a legitim erőszak, ezért a rendészetet „negatív közigazgatás”-nak tekinti, aminek rendeltetése nem új értékek előállítása, hanem a már meglévők védelme.

Szamel Lajos idézett tanulmányában fenntartja a kétségeket, amikor megállapítja, hogy a közrendben a közbiztonság is benne foglaltatik. A közrendnek a jogi renden túli tartalmakkal való felruházása nem ad eligazítást arra vonatkozóan, hogy mely jogszabályok és jogilag rendezett életviszonyok sorolhatók a fogalom alá. Tauber István az előbbi nézetek mindegyikével vitába száll. Írásának zárómondata tartalmazza a magunk véleményét is: „A rendészet tárgya a közbiztonság és a közrend.” (TAUBER 2002, 146.)

Az 1989-ben módosított korábbi Alkotmány egészen 2007-ig nem tartalmazta a közrend fogalmát a rendőrség feladatainak meghatározásában, helyette a „belső rend” fordulatlanul élt. A 2008. január 1-jétől hatályos szöveg már így szól: „A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.” Eltűnt 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 mindenesetre tényként alapul kell venni: sem az alkotmány,

<sup>1</sup> Lásd Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Forrás: <http://magaryprogram.kormany.hu> (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).

sem a rendészet legfőbb szerveként kezelt rendőrség alaptörvényének feladatmeghatározásánál 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.” (FICZERE–FORGÁCS 2004, 402.)

Ha az iménti levezetést elfogadjuk, akkor elmondható, hogy a közrend 2008. január 1-jétől a rendészeti igazgatás *jogi tárgyává* lett. Ezt erősítette meg a ma hatályos Alaptörvény is, ami a rendőrség feladatát, egyebek mellett, a közrend védelmében határozza meg. A közrend jogtudományi fogalma változatlanul vitatott. Ezeknek a polémiáknak a *joguralom* szempontjából az ad jelentőséget, hogy amennyiben a közrend tágabb fogalmát fogadjuk el (a jogrenden kívül az *erkölcsi rendet* is beleértjük), akkor ez a rendészeti igazgatás számára lényegesen szélesebb felhatalmazást jelent ahhoz a felfogáshoz képest, amely szerint a közrend alá kizárólag a közjog által szabályozott rend sorolható. Ez a közjogiasnak nevezhető álláspont egyáltalán nem vitatja az erkölcsi normák jelentőségét, mert a morális értékek védelmét a tételes jogtól is elvárja, és azt egyenesen a jogi norma „aranyfedezetének” tekinti. Az előbbi összefüggések lehetséges interpretációja a következő: „Finszter Géza [...] tagadja az erkölcs jogalkalmazó által való joggá emelésének lehetőségét.” (TIHANYI 2017, 5.) Ez kétségtelenül így van, de a megállapítás pontosításra szorul. Ez a tagadó álláspont az egyedi ügyekben teljesített jogalkalmazói aktusokra vonatkozik, amikor nem csupán az erkölcsöt, de egyáltalán semmit nem emelhet joggá a hatóság vagy annak eljáró tagja, minthogy ő a jog végrehajtója.

Amikor viszont az államhatalom jogalkotással normatív aktust hoz, akkor nem tilos, hanem egyenesen elvárt az erkölcsi normák „joggá emelése”, mert ellenkező esetben éppen az imént emlegetett „aranyfedezet” fog hiányozni a megalkotott jogból, ami azután – a fedezet nélküli pénzkibocsátáshoz hasonlóan – a normák inflációját válthatja ki. A most idézett szerző álláspontját német alkotmánybírói értelmezésével támasztja alá, amikor rámutat arra, hogy a „Német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapítása szerint a közbiztonság a központi javak védelmét jelenti, mint az élet, az egészség, a szabadság, a házasság, a vagyon és az egyének javai, illetve a jogend és az állami intézmények sérthetlensége. Az említett központi javak közös vonása, hogy nem a jogi szabályozás emeli őket a védendő értékek sorába, hanem az emberi természet lényegénél fogva azok. Azzal, hogy a modern jogrendszerek az ember alapvető jogait és ezzel a központi javakból való részesedését elismerték, e jogokat – természetjogias felfogást követve – nem konstituálják, hanem csupán deklarálják.” (TIHANYI 2017, 5.) Ezzel már nem tudunk vitatkozni, a jog itt valóban nem konstituál, hanem deklarál, de azt nem mulaszthatja el! (Példának okáért az emberölést a német Btk. is bünteti, és ezt a kriminalizálást nem mellőzheti arra hivatkozva, hogy az élet védelme egyébként is az emberi természet lényegéből fakad.)

Nagy Ferenc büntetőjog-elméleti alapmunkájában az erkölcs és a jog kapcsolatát mutatja be, amikor elkülöníti egymástól az erkölcsi értékekre alapozott jogi tilalmat (*mala per se*) a morális támaszt nélkülöző parancstól (*mala prohibita*). (NAGY 2013, 17.) A kellően át nem gondolt büntetőjog-alkotás azzal a veszéllyel járhat, hogy gyarapodnak a tiltások, amelyek nélkülözik az erkölcsi támogatást. (NAGY 2005, 20.)

Láthattuk, hogy a jelzett viták ellenére a rendészetnek kulcsfogalma a közrend, de abba nem értendő bele a közbiztonság, mert ez utóbbinak önálló jelentése van. Ezt vizsgáljuk a következőkben.

## A közbiztonság

A *közbiztonság* jogi tárgyként a védendő értékek összessége, amelyet a *demokratikus jogállamok államcélként határoznak meg*. Az állam köteles olyan állami intézményeket működtetni, amelyek társadalmi rendeltetése a közbiztonság oltalmazása.

1990-ben neves külföldi rendőrségi szakértők világitották át a legnagyobb magyar rendészeti szervezetet, a rendőrséget. Egyik első jelentésükben ekként írtak a közbiztonságról: „A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljait.” (A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok, 1991.)

A *közbiztonság* védelmezése beruházásokat igényel, költségei vannak, ahogy például az útépités is nagyon drága vállalkozás. De az idézett formulában van még egy felismerés: a közbiztonság csak akkor értelmes, ha támogatja a kockázatokat is hordozó, személyes bátorságot és autonómiát követelő, felelősséget is vállaló értékteremtő munkát. Az alkotó tevékenység egyéni és közösségi szabadságjogokat feltételez. Az a biztonság, amely az emberi jogok megsemmisítésével érhető el, semmit nem ér, mert az ilyen állapot a társadalom teremtő erejét pusztítja el. „A szabadság tiszteletben tartása mindenki fő törekvése a jövő Európájában. A biztonság csupán eszköz a szabadság fenntartására, amelynek a joguralom, az európai és a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek keretén belül kell maradnia. A szabadság és a biztonság e viszonyának kell irányítania az Unió politikáját.” (Tóth 2007, 87.)

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

A rendészeti feladatok lényege egyetlen mondatban is összefoglalható, ez pedig nem más, mint a *közbiztonság védelmezése*. Helyénvalónak látszik, hogy a következőkben a közbiztonság fogalmát differenciáltabban értelmezzük, erre szolgál a *normatív* és a *materiális* megkülönböztetés.

## A közbiztonság normatív fogalma az európai értékrendben

A közbiztonság az alkotmányjog szabályozási tárgyaként *államcél*, amelynek megvalósítása elsődlegesen a kormányzat felelőssége.<sup>2</sup> 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 „anya-jogok” alkotják, amelyek korlátozása csak a jogellenes magatartás közvetlen veszélyét valószínűsítő gyanú megállapítása esetén lehetséges. Az élethez való jog korlátozhatóságáról

<sup>2</sup> A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indokolásából idézünk: „A Kormány irányításával kell a fegyveres erőket úgy megszervezni és olyan állapotban tartani, hogy elláthassák feladataikat.”



az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme tárgyában, 1950-ben, Rómában megkötött nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: európai egyezmény) kihirdetéséről rendelkező 1993. évi XXXI. törvény a következőket mondja:

„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.

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

- – személyek jogtalan erőszakkal szembeni védelme érdekében;
  - – törvényes letartóztatás foganatosítása vagy a törvényesen fogva tartott személy szökésének megakadályozása érdekében;
  - – zavargás vagy felkelés elfojtása céljából törvényesen tett intézkedés esetén.”
- (Európai egyezmény, 1–2. pont.)

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, amiket 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 védelmező 3. cikk a kínzás tilalmát foglalja magában: „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.<sup>3</sup>

A rabszolgaság és a kényszerszolgálat 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. Ismeri viszont a 4. cikk a „közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálatot”.

Az európai 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;
- 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

<sup>3</sup> Az Európa Tanácsnak a terrorizmus elleni küzdelemről 2002 júliusában elfogadott határozata leszögezte, hogy az államok elsődrendű kötelessége minden ember megvédelmezése a terrorizmus támadásaitól. Mindeközben azonban minden antiterrorista intézkedéssel szemben követelmény a törvényesség, az önkény kizárása, beleértve a kivallatás abszolút tilalmát is. A tanács hosszú idő óta először érezte szükségét, hogy a magukat hagyományosan demokratikusnak tekintő országokat erre a tilalomra ilyen nyomatékosan figyelmeztesse.

- észszerű 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. Első megközelítésben ez az egyének olyan személyes biztonsága, amely a hatóságok jogkorlátozó intézkedéseivel szemben részesül védelemben. A szakirodalom az emberi jogok *vertikális* hatásait az állam és az egyén viszonyában jelöli meg, míg az emberi jogok *horizontális* hatásait az egyének egymás közötti magánjogi kapcsolataiban vizsgálja. (HALMAI–TÓTH 2003, 98.)

A biztonság vertikális értelmezésben anyagi jog, ami a közigazgatási hatóságokat és az igazságszolgáltatást az önkényes intézkedésektől való tartózkodásra kötelezi, ezért tehát az úgynevezett negatív emberi jogok kategóriáját gazdagítja. Ez a biztonságfogalom nem tévesztendő össze a mindenkit megillető élet- és vagyonbiztonsággal, amely nem elsősorban az állami önkény, hanem a jogsértő egyéni emberi magatartások által fenyegetett. Minthogy mindenkit egyaránt megillet, ezért nevezhető a köz biztonságának. És mert 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 európai 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 észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”

A közbiztonság normatív fogalmát eddig a közjogban kerestük és találtuk meg. Vajon a magánjog területén előforduló jogsértések nem tekinthetők egyszersmind a közbiztonságot is rongáló tényezőknek? 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 magánjog és különösen a polgári jog kínál-e olyan eszközöket, amelyek a magánjogi rend helyreállítása mellett a közbiztonságot is védeni tudják. Az pedig már egy másik kérdés, hogy a magánjogi jogviszonyokban (az úgynevezett *horizontális* viszonyokban) hogyan érvényesíthetők az alapjogok. (HALMAI–TÓTH 2003, 98–102.) A polgári jogi szankciók elsősorban reparációra alkalmasak, a megsértett

közbiztonság azonban ilyen úton csak nagyon korlátozott mértékben állítható helyre. A polgári jogi és büntetőfelelősség között mutatkozó lényeges különbségek arra intenek, hogy a polgári szankciók, amelyek a modern árutermelés és a piac zavartalanságát hivatottak szavatolni, a közbiztonság védelmét csak nagyon áttételesen szolgálják. Azt is érdemes megjegyezni, hogy még a tisztán represszív büntetőszankció sem képes egymagában helyreállítani a közbiztonságot, de alkalmas a megsértett közjogi rend hitelének a visszaszerzésére, ami nem kevés.

A társadalmi bűnmegelőzés nagy stratégiai elhatározásai – egyebek között – éppen e szankciórendszerek fogyatékoságait látva indítanak mozgalmat a jogsértések megelőzésére. A legnagyobb hatású ilyen mozgalom a helyreállító igazságszolgáltatás gyakorlata. (KEREZSI 2011.) 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 lényegét abban a sérelemközösségben látja, amit az elkövetők a sértetteknek, a közösségnek, de akár még maguknak is 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.” (KEREZSI 2011, 112.)

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 ennek ellent áll a demokratikus társadalmaknak a jog viszonylagos önállóságáról vallott felfogása. A bűncselekmény jogi fogalma és a büntetőeljárás 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 büntető impérium akkor hatékony, ha őrzi erkölcsi rangját. A jogsértő állam erkölcsi hitelét játssza el.

Akik a demokratikus társadalom gyengeségéről értekeznek, a legegyszerűbb tényeket sem veszik figyelembe. A jogállami büntetőjog, amelyik 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 képes volt elérni. Igaz, hogy a formális jogállami követelményeket a diktatúrák kijátszhatták, de éppen erre alakult ki az európai értékközösség, amely az emberi méltóság „felfedezésével” olyan büntető igazságszolgáltatást teremtett, ami gátat tud szabni annak, hogy kriminalizálódjon a politika és a jog hatalmi eszközzé silányodjon. (FINSZTER–KORINEK 2015.)

Ha a bűnfelelősségnek a tisztességes eljárásban történő megállapítására épülő, az emberi méltóságot tisztelő szankciót alkalmazó hagyományos büntető igazságszolgáltatást nem működtetik törvényesen és eredményesen, akkor eredményes mediáció sem lehetséges. 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 e 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 – megismerését. 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 jogbiztonságot hivatott védelmezni. Miként a polgári igazságszolgáltatás nem helyettesítheti a gazdaság értékteremtő teljesítményét, akként önmagában a büntető igazságszolgáltatás sem képes a megtámadott közbiztonság megvédelmezésére. Nem is ez a feladata. (Ezért helyeselhető az Alaptörvénynek az a fordulata, amely szerint a rendőrség feladatai sorában a bűncselekmények megakadályozását és azok felderítését elválasztja a közrend és a közbiztonság védelmezésétől. Bölcs megoldás, minthogy a feladatoknak ebben a katalógusában valóban különböző minőségekről van szó.)

A kifejtetteken túl van még egy fontos tényező, amely korlátozza az igazságszolgáltatás közbiztonságra gyakorolt hatását. A közbiztonság ugyanis *szintetikus* fogalom, ami az egyének és a közösségek védettségének általános állapotát jelöli, ellenben az igazságszolgáltatás *analitikus* fogalom, minthogy számára az eldönthető jogvita, a jogeset mindig egyedi. Ezért mondja Thomas Gilly, a kérdés kutatója, hogy a közbiztonság általános állapota jogi kategóriákban nem írható le. (Ezt hívjuk mi a későbbiekben kifejtett tartalommal a közbiztonság materiális fogalmának.) A bűnügyi statisztika alakulása azonban nem elégséges arra, hogy a közbiztonságot tényleges állapotként jellemezzük. Ehhez képest egy másik megközelítés a közbiztonság közjogi minősítését a jogellenes (büntetőjog-ellenes) magatartások összességével jelzi, amit egy adott időszakban egy meghatározott területen elkövettek. (GILLY 1998, 154.) Ez a statisztikai szemlélet figyelmen kívül hagyja a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatással szemben a demokratikus jogállam által állított minőségi követelményt, a törvényességet.

A büntető igazságszolgáltatást jellemző garanciális szabályok egész sora, amelyeket az európai egyezmény 6. cikkének 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 centrumországaiban sem.) Mondanivalónk lényege tehát az, hogy *az igazságszolgáltatás önmagában nem alkalmas a közbiztonság védelmére, a közbiztonság állapotából pedig nem vonható le közvetlen következtetés az igazságszolgáltatás hatásfokára.*

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 európai 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 legitím erőszak alkalmazásához is megkövetelhető? Gyakran ez a követelmény teljesíthető, mert a közbiztonságot fenyegető magatartások túlnyomó többsége olyan tárgyi jegyekkel bír, amelyekből közvetlenül és ok-szerűen lehet következtetni a jogsértésre. Más esetekben viszont a jogsértés megállapításához bizonyított tényállásra van szükség, ami 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 elkövetője nem vétőképes. Végül adódhatnak olyan veszélyeztető helyzetek, amelyek jogsértő tartalma bizonyítási eljárás révén sem tisztázható.

Ha azt kívánjuk megválaszolni, hogy milyen magatartásokkal veszélyeztethető a közbiztonság, akkor először a szabálysértési és a büntető anyagi jogot kell említeni, amik 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 elkövetőit közigazgatási vagy büntetőszankcióval fenyegetik. Ha a jogsértés be-következett és az a hatóság tudomására jut, akkor a közbiztonság felett őrködő 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 őrködési 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, amiknek az eljárási rendje ugyancsak nem szorítható jogszabályok keretei közé.

Az élethez és az emberi méltósághoz való alapjogok korlátozásának tekintetében azt láttuk, hogy az európai 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 gyülekezés és egyesülés szabadságának korlátozásánál az egyezmény ennél kevesebbet kíván a hatósági intézkedés jogszerűségéhez. Az európai 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, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges”. (Európai egyezmény, 8. cikk, 2. pont.) Noha ez a formula tényleg szélesre tárja a kaput az alapjogokat korlátozó hatósági fellépések előtt, mégsem gondolhatjuk azt, hogy ebben az esetben egy általános felhatalmazással van dolgunk. A véleménynyilvánítás szabadságának közjogi határait

a becsületsértés és a közösség elleni izgatás (a hatályos jogban közösség elleni uszítás) büntetőtörvényi meghatározása jelöli ki. A módot, amiként a gyülekezés és az egyesülés szabadságát gyakorolhatjuk, 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 megállapította, miszerint a magán- és családi élet tiszteletben tartását korlátozó titkos információgyűjtés szempontjából a rendőrségi törvény több vonatkozásban nem felelt meg ennek az alkotmányos követelménynek.<sup>4</sup>

Más esetben viszont a taláros testület úgy találta, hogy a szabályozás megfelel az alkotmányosság követelményének. „A titkos információgyűjtést illetően már korábban itthon is felmerültek alapjogi aggályok. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében [32/2013. (XI. 22.) AB határozat] vizsgálta az Rtv.-nek azt a 7/E. § (3) bekezdését, amellyel összefüggésben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) most megállapította az Egyezmény sérelmét. A vizsgálat középpontjában az a kérdés állt, hogy az Alaptörvénynek a magán- és családi élet tiszteletben tartását, illetve az információs önrendelkezési jogot garantáló VI. cikkével összeegyeztethető-e az, hogy az információgyűjtés bizonyos körét a politikai hatalmi ágnek tekinthető végrehajtó hatalom egyik tagja, egy miniszter engedélyezi.

Az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. A testület álláspontja szerint a nemzetbiztonsági kockázatok megítélése politikai döntést igényel, ezért a végrehajtó hatalom gyakorlásának körébe tartozik.” (SZILÁGYI 2016.) Ezt az álláspontot az Emberi Jogok Európai Bírósága nem osztotta, amikor rámutatott, hogy a súlyosabb aggályt az engedélyezési eljárás bírói kontrolljának hiánya jelentette. A strasbourgi bírák álláspontja szerint a politikai hatalmi ágnek tekinthető végrehajtó hatalomhoz tartozó miniszteri engedélyezés nem elégséges biztosíték a visszaélés lehetőségével szemben. A titkos megfigyelés külső, bírói kontrollja jelenti a függetlenség, a pártatlanság és a tisztességes eljárás legbiztosabb garanciáját.

Összefoglalva: *a közbiztonság normatív fogalma tartalmazza egyfelől a közjogban meghatározott államcél, amelynek megvalósítása állami feladat, másfelől a jog által elismert társadalmi értékeket, amelyek megvédelmezéséhez indokolt lehet az alapvető emberi jogok törvényben meghatározott korlátozása is.*

<sup>4</sup> „A bűnmegelőzési ellenőrzés elrendelésének további feltétele, hogy az alapul fekvő ügyben a bíróság az Rtv. 69. § (3) bekezdés a)–h) pontjaiban meghatározott körülmények valamelyikét megállapította. Az Rtv. jelzett rendelkezésében felsorolt bűncselekmény kategóriának feltüntetett jogfogalmakat és eljárásjogi terminus technikuskok 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 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.)

## A közbiztonság materiális fogalma

Ha a közbiztonságot társadalmi viszonyok együtteseként ábrázoljuk, akkor eljutunk 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 jellemzője. 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.

Minthogy abszolút biztonság nincs, helyesebb a biztonságot olyan kedvező állapotnak leírni, amelynek *a megváltozása 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 követelményként jelenik meg, a minőség és a megbízhatóság mellett. Az áruk és szolgáltatások biztonságát három tényező határozza meg: a bizalmaság, a sérthetlenség és a rendelkezésre állás. (VASVÁRI 1997, 26–28.) Mivel a közbiztonság vagyonbiztonságot is jelent, ezek a szempontok a közbiztonság mérésénél is irányadók.

Van a biztonságnak egy másik megközelítése is, amit már dinamikus fogalomnak tekinthetünk. A mindennapi tapasztalat a társadalmi tevékenységek sorában egyetlen olyat nem képes felmutatni, amely ne hordozna magában valamilyen mértékű rizikót. Sokkal életszerűbb, ha a biztonságot *egyensúlyi állapotként* fogjuk fel. Ez 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 biztonságnak 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 közbiztonság egyik újabb magyarázata közel áll a gazdasági tevékenységek mind-egyikéhez, sőt szélesebb értelemben jellemzője mindenféle közösségi cselekvésen alapuló társadalmi akciónak. A biztonság *nem anyagi természetű infrastruktúraként* való felfogása a szervezéstudomány eredményeinek köszönhető. A szervezetek hatékony működését vizsgálva a különböző menedzserelméletek arra hívták fel a figyelmet, 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 tárgyasul (ezért mondja az irodalom ezt az infrastruktúra nem anyagi természetű részének), de ugyanúgy nélkülözhetetlen, mint az épület, a telefon, a számítógép 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 másik értelmezése. Ez a biztonságot a céltudatos tevékenységek eredményeként fogja fel, amikor is azt állítja,

hogy a biztonság létrehozása maga is *szolgáltatás*, ahol az eredmény a működés legkedvezőbb külső és belső feltételeinek folyamatos megteremtése. Amikor ezt a szolgáltatást a közigazgatás adja, akkor a hatósági meghatározottsága kap hangsúlyt. A közjog szabályaihoz kötöttség, a formakényszer, a hivatal és az ügyfél közti kapcsolat mind egy sajátos alá-fölé rendeltséget hoz létre. 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. Ez a magánjogi forma szükségszerű a magántulajdonon alapuló piacgazdaságban, amikor a magánterek a közterületek rovására egyre terebélyesednek. A *magánbiztonság* a közbiztonság segítőjeként jelenik meg. (STENNING 1999.) Mások viszont a társadalmi igazságtalanság és az önkény eluralkodásától féltik a közbiztonság magánbiztonsággá alakulását. (SZIGETI 2001, 153.) Ezek a félelmek akkor megalapozottak, ha a közjog nem jelöli ki határozottan azokat a határokat, ahonnan kezdve védelmet csak az állami erőszakmonopólium 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 áthatja alá. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, ami képes elkerülni az előzőekben felsorolt tévutakat. (SALGÓ 1994.)

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. Az 1744/2013 kormányhatározattal elfogadott bűnmegelőzési stratégia ekként fogalmaz: „A közbiztonság a társadalom életminőségének a része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy.” A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeiből és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki. (Lásd a már nem hatályos 115/2003. OGY határozatot a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.)

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 az, hogy összehangolják ezeket a szerepeket. 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 hiányaért. A Home Office egy 2003-as módszertani kiadványában azt sürgeti, hogy a helyi rendészeti bizottságok erősítsék meg szakértelmüket a közvélemény-kutatások alkalmazásában, folyamatosan tudakozódjanak a lakossági véleményekről, alkalmazzák a mélyinterjú és a fókuszbeszélgetések technikáit, ily módon is elősegítve a helyi kooperációt. (DALGLEISH–DOCKING–MYHILL–YARROW 2003.) Érdekes, hogy az angol és a walesi



városok lakói legalább annyira pesszimistán látják a rendőrséggel való együttműködést, mint azon kerületek megkérdozettjei, akik az OKRI budapesti modellkísérletében mondtak erről véleményyt. (KEREZSI–FINSZTER–KÓ–GOSZTONYI 2003.)

A közbiztonság *helyi, regionális, országos, integrált és globális dimenziói* az utolsók, amiket a materiális fogalom aspektusaiként említünk. Ezek napjainkban kaptak különös jelentést. Általában azt mondhatjuk, hogy a helyi közbiztonság primátusa vitathatatlan volt, mert az egyes zárt közösségek (különösen városi környezetben) a bűnözésben is „ön-ellátók” 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 kiegyenlítődéssé és a közlekedés jelentős fejlődésére volt szükség. Amikor egy földrajzilag összefüggő területen ez a kiegyenlítődéss bekövetkezik, akkor érdemes azt egységes *közbiztonsági régió*nak tekinteni. A közbiztonság nemzetközi fogalma pedig ott alakulhat ki, ahol a gazdaság, a jog és az erkölcs értékei közös alapokon nyugszanak. A liszaboni szerződésben a következőt olvashatjuk: „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.” [2007. évi CLXVIII. törvény, 61. cikk (1) bekezdés.]

Nagyon jó lenne, ha a biztonság olyan *alanyi jog* lehetne, amit az állam garanciája véd. Ez azonban lehetetlen, főleg azért, mert a társadalom nemcsak értékeket termel, hanem rendszeresen rombolja is azokat. Folyamatosan pusztulnak el értékek az igazságtalan elosztási viszonyok, a rossz politikai döntések, a tolerancia és a szolidaritás hiánya miatt, de értékek semmisülnek meg egyéni indulatok által is. Az állam esendő, sok hibát vét, és ugyanakkor nem mindenható. Az *igazgatás* nem kontrollálhat minden emberi szándékot. Michel Foucault szociális ortopédiának nevezte a 19. század kísérletét, amely megpróbált olyan intézményeket létrehozni, amelyek nem pusztán büntették a jogsértést, de igyekeztek korrigálni a veszélyesnek ítélt magatartásokat. (FOUCAULT 1998, 72.) A „fegyelmező társadalom” szörnyű következményeit a 20. század diktatúrái mutatták meg, de a tanulságok ellenére ilyen kísérletek a jövőben is előfordulhatnak.

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

Van a közbiztonság sérelmének egy olyan területe is, amit ugyancsak vertikálisnak nevezhetünk, amikor a közbiztonságot a *közhatalom jogsértő cselekedetei* veszélyeztetik. Ebben az összefüggésben azonban a közbiztonság már *nem államcél*, hanem *alanyi jog*, amelyet az államnak garantálnia kell, akár a saját hatóságainak elmarasztalásával is. „Kiemelkedő jelentősége van az Európában kevés előzményekkel rendelkező, Magyarországon 2008-ban megalakult Független Rendészeti Panasztestületnek is. A Testület tagjait ugyancsak az Országgyűlés választja, és a rendőrség civil kontrolljában erős szereppel bír. Jóllehet ügydöntő hatásköre a rendőri intézkedések vagy kényszerítő eszközök használatának felülvizsgálata során nincsen, állásfoglalása a panasz eljárás során nem hagyható figyelmen kívül. A Testület tevékenysége a rendőrség munkájában az utóbbi években egyre

nagyobb jelentőséggel bír: a rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény) rendelkezései miatt a rendőrség és a Testület között együttműködésre van szükség, a rendőrségen belül pedig önálló szervezeti egység vizsgálja az állásfoglalásokat.” (SZIGETI–SZILVÁSY 2015, 39.)

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* akkor léphet akcióba, ha a közbiztonságot sérelem érte, de a büntetőjogi felelősség csak a jogrendet képes helyreállítani, nem pedig a közbiztonságot. 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 kitüntetett szereppel bír. Továbbá nyilvánvaló az is, hogy a helyreállított jogrend jótékony hatással van a közbiztonságra is. Azt is mondhatjuk, hogy a személy- és vagyonbiztonság egy redukált közbiztonsági kategória, amely leegyszerűsíti az előbbieken 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. Másodszor, 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 gépkocsilopások 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. Különösen a rendőri munka statisztikai értékelése problematikus. „Már régen megfogalmazódott, hogy törekedni kell a rendőri munka értékelésének és a statisztikai nyilvántartási rendszernek a szétválasztására. A rendőri munka értékelése jelentős mértékben még ma is az ENYÜBS-ben<sup>5</sup> is megjelenő statisztikai, nyomozáseredményességi mutatókra épít. Ezzel az a probléma, hogy egy olyan rendszer adatai alapján ítélik meg a nyomozó hatóságok egyes egységeinek munkáját, amelyeket ők maguk állítanak elő [...]. Ha a rendőrök tudják, hogy munkájukat az általuk kitöltött adatlapok alapján értékelik, akarva-akaratlanul, de torzítják a statisztikai adatokat.” (Kó 2016, 47.) A kutató megállapításait kivételes őszinteséggel támasztják alá az egykori megyei rendőr-főkapitánynak a bűnügyi statisztika néhány jellemző vonásáról írt tanulmánya. A *Belügyi Szemlében* olvasható írás – egyebek mellett – a következő torzítási módszerekről számol be: az ügyek csúsztatása azt jelenti, hogy amennyiben egy adott beszámolási időszakban kiugró eredményességet dokumentáló ügybefejezésekre lehet számítani (sorozatok felderítése vagy a bűnhalmazat adta lehetőségek kiaknázása), akkor az előrelátó vezető több ismeretlen tetteses ügy befejezésére ad utasítást, mint-hogy ezek eredménytelensége az előbb részletezett kedvező környezetben jól elrejthető. Ha viszont nincsenek ilyen eredményes befejezések, az ismeretlenes ügyek nyomozása meghosszabbításra kerül, remélve, hogy jönnek majd jobb idők is. A következő módszer a nehéznek bizonyuló nyomozás „faladatok” alapján történő felfüggesztése. Lehet manipulálni azzal is, hogy a „véletlenül” elért címre küldött sikertelen idézés után már lehet azzal a fordulattal élni, hogy a „címzett ismeretlen”. Változatos módszerek kínálóznak

<sup>5</sup> Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ENYÜBS).

a feljelentések „lenyelésére”, ahol a nem biztosított lakások sérelmére elkövetett betörések adnak lehetőséget a nehéznek tűnő ügy eltüntetésére (feljelentés helyett csak feljegyzés készül). A vállalatok sérelmére elkövetett tulajdon elleni deliktumok esetében a feljelentés elhárításának lehetséges útja, hogy a vállalati rendészet felelősségét hangoztatva próbálják meg a feljelentéstől való elállásra sarkallni az illetékeseket. A szabálysértési ügyekben a bűncselekménnyé minősítés körülményeit lehet „kifelejteni”, amelyek azután mégis pótolhatóak akkor, ha az elkövető kézre kerül. Az eredetileg ismert elkövetőre mutató feljelentést átalakítják ismeretlenné, ami azután könnyen tehető sikeresen megoldott ügygé. Az idézett cikk az ismert elkövető ismeretlenné „varázslásának”, majd az elkövető eredményes felderítésének számos más taktikájáról is számot ad. (KALÓ 1994, 21–29.)

A politikusok felismerték azt, hogy a közbiztonság ígéretével szavazatok szerezhetők, ezért alakult ki az a sajátos érvelési technika, amit nevezhetnénk akár a bűnügyi statisztika pártpolitikai interpretációjának is. Ennek lényege, hogy az aktuális adatokból a kormányzó erők a közbiztonság javulásáról, az ellenzék viszont ugyanazokból a számokból a helyzet romlásáról 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 számítani a statisztikai szemléletet a szakmai értékelésekből. Itt csupán annak belátása szükséges, hogy a rendőrség nem biztonságot termelő üzem, hanem a *jogrend* felett őrködő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatyszerűség hármas 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. Terjedőben van azonban egy másik felfogás, amely a kockázatoknak olyan korábban soha nem tapasztalt tömegéről szól, ami hagyományos eszközökkel már nem kezelhető.

## Nemzetbiztonsági kockázatok

Kis túlzással azt mondhatjuk, hogy a kockázat ugyanazt a szerepet tölti be a nemzetbiztonsági igazgatásban, mint a gyanú a büntetőeljárásban. (Habár az új eljárási törvény ezt az összevetést megkérdőjelezi. A gyanú megváltozott szerepére a tankönyv V. fejezetében még visszatérünk.) Az, hogy mikor keletkezik nemzetbiztonsági ügy, hogy a szolgálatoknak mikor kell aktivitásba lépniük, hogy miről és milyen mélységig célszerű információkat gyűjteni, nos, mindez a kockázat felismerésétől függ.

Az Alkotmánybíróság a 231/B/2003. AB határozatában arra mutatott rá, hogy a nemzetbiztonsági felderítés kompetenciáját nem a jogellenesség gyanúja, hanem a felismert nemzetbiztonsági érdek információgyűjtéssel történő kielégítése alapozza meg. A határozat indokolása a következőket állapítja meg: „Az indítványozó úgy véli, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalnak csakis a jogellenes tevékenység felderítésére és üldözésére van alkotmányos joga eljárni. [...] Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy a »jogállamiság egyik alapvető követelménye,

hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket«. (ABH 1991, 454., 456.) Jelen esetben a kifogásolt rendelkezés a minősített többséggel elfogadott Nbtv.-ben megfogalmazott egyik nemzetbiztonsági feladat. A nemzetbiztonsági feladatokkal kapcsolatban az Nbtv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás is hangsúlyozta, hogy »[a]z ország működését nemcsak a közvetlen ellene irányuló törekvések veszélyeztetik, hanem azok a leplezett törekvések is, amelyek jelentőségüknél, hatásuk súlyánál fogva sérthetik a Magyar Köztársaság gazdasági, pénzügyi biztonságát«.

Az Alkotmánybíróság korábban a 13/2001. (V. 14.) AB határozatban már kifejtette és jelen határozatában hangsúlyozza, hogy »a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége [Alkotmány 2. § (2)–(3) bekezdés, 5. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, 40/A. §, 48. §, 51. §].« (ABH 2001, 177., 196.) A támadott rendelkezés tartalma – melynek értelmében a Nemzetbiztonsági Hivatal<sup>6</sup> felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket – az Alkotmánybíróság szerint nem veti fel az indítványozó által állított alkotmányos aggályokat.”

Az iménti okfejtésből kibontakozó kép azt jelzi, hogy a demokratikus jogállam nemzetbiztonsági szolgálatai lényegében a társadalom működésével és az egyes emberek magatartásával kapcsolatos minden tényt érdeklődési körükbe vonhatnak, ha abban valamilyen nemzetbiztonsági kockázatot feltételeznek. Ráadásul ezen információk megszerzése érdekében az emberi jogokat súlyos fokban korlátozó titkosszolgálati eszközöket vehetnek igénybe, olyan módon, hogy az alkalmazott jogkorlátozás kizárólagosan kormányzati kompetencia, ami semmiféle külső kontrollt nem visel el (lásd az igazságügy tárcavezető engedélyezési jogkörét).

Mi történjék viszont abban az esetben, amikor a nemzetbiztonsági célú információgyűjtés során bűncselekményre utaló gyanú merül fel? A legalitás elve, az állami büntetőigény érvényesítése azt követeli, hogy ebben az esetben az ügy haladéktalanul kerüljön az igazságszolgáltatás kontrollja alá.

## A kockázatok büntetőjogi értékelése

Az alkotmányos országokban a szabadságjogok az ember cselekvési autonómiáját olyan mértékben kiterjesztik, hogy ez a szabadság maga lesz a legsúlyosabb kockázati tényező. Ezért van, hogy példának okáért a terrorizmus csak a demokráciákban képes igazán súlyos károkat okozni azáltal, hogy egyfelől kihasználja a szabadság adta lehetőségeket, másfelől a demokratikus társadalomban bőséggel vannak olyan becses morális értékek, amelyek

<sup>6</sup> A Nemzetbiztonsági Hivatal neve időközben Alkotmányvédelmi Hivatalra változott.

a terrortámadások célpontjaivá válhatnak. (A terrorista számára a diktatúra nem ellenség, hanem szövetséges.)

Az alkotmányos büntetőjognak az alkotmánybíráskodás folyamatában kimunkált fogalma arra utal, hogy az alapjogok büntetőnormával történő korlátozása csak kivételes esetekben történhet meg. „Alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogatás eszköze.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat.]

A *békés gyülekezés* esetleg eljuthat a felforgató tevékenységig. A büntetőjognak ebben az esetben viszonylag könnyű dolga lenne, mert nem a felforgató szándékot, hanem magát a rendbontó magatartást tilalmazhatja, ami abban merül ki, hogy elkövetője a rend fenntartása érdekében tett jogszerű intézkedésnek erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenáll. (Amint ezt a Btk. 340. §-a szerinti rendbontás bűncselekmény esetében látjuk.) Valamivel tágabb körben, és nem közvetlenül a gyülekezési jogból vezethető le a garázdaság tényállása, ahol az a kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartás büntetendő, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen. (Btk. 339. §.)

A sztrájk felhasználható politikai célra, az érdekvédelem mögött megbújhat a politikai hatalom gyengítésének és az ellenzékben lévő erők erőszakos hatalomra segítésének a szándéka. A vallási, etnikai, faji vagy politikai türelmetlenség éppen azáltal kaphat cselekvési teret, hogy a demokratikus társadalmak tilalmazzák a diszkriminációt, az eltérő meggyőzések és kultúrák esetében a toleranciát hirdetik. Az alkotmányos büntetőjog azonban csak akkor léphet fel, ha a politikai akarat olyan bűncselekményben manifesztálódik, amely elkövetése idején a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek szerint bűncselekmény volt. [1993. évi XXXI. törvény 7. § (2) bekezdés.]

A nemzetbiztonsági fenyegetések jelentős része gondolatokból, véleményekből keletkezik. (Nem véletlen, hogy a politikai rendőrséget gyakran emlegetik gondolatrendőrségként.) A gondolat szabadsága és annak szabad kimondása a demokratikus alapértékek ellen is fordulhat, sértheti mások becsületét és jó hírnevét, támadhatja a személyiségi jogokat. Kivételesen itt is megjelenhet a büntetőjogi védelem (lásd a Btk. 334. § szerinti nemzeti jelképek megsértése, valamint a 335. § által tilalmazott önkényuralmi jelképek használata). Ez utóbbiakkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság 13/2000. számú határozata a következőket állapítja meg: „A Bíróság több ítéletében is kifejezésre juttatta, hogy a totalitárius államberendezkedésből a demokratikus társadalomba való átmenet időszakában, a demokratikus intézmények teljes megszilárdulásáig helye lehet bizonyos jogok korlátozásának olyankor is, amikor az egy töretlen demokratikus fejlődésen keresztülment ország esetében indokolatlan volna. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltóság joga általános személyiségi jognak minősül, amelynek külön nevesített esete a vallásszabadsághoz és a lelkiismereti szabadsághoz való jog. Az országhoz való tartozás érzése nem jelenik meg ugyan nevesített jogként, ennek ellenére – a vallásszabadsághoz, a lelkiismereti szabadsághoz való joghoz hasonlóan – ez is része az emberi méltósághoz való jognak, mint általános személyiségi jognak. Ennek a jognak a sérelmét hárítja el a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása.” Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a nemzeti jelképek megsemmisítésének büntetni rendelését nem találta alkotmány sértőnek, mert ebben az esetben az emberi méltóság

védelve a véleménynyilvánítás szabadságát szükséges és arányos mértékben, tehát alkotmányos módon korlátozza. (13/2000. AB határozat.)

Ellenben az Alkotmánybíróság 18/2000. (VI. 6.) AB határozatával alkotmányellenesnek minősítette, és ezért 2000. június 6-ával kezdődően megsemmisítette a rémhírterjesztés büncselekményét. „Mindezen szempontokat mérlegelve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a valótlan tények állítása vagy híresztelése, illetve a valós tényeknek elferdítése, még ha a tényt állító tudatában is van cselekménye köznyugalomra káros hatásának, ebbe belenyugszik, netán ezt kívánja, a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjogi eszközökkel nem korlátozható tartományán belül van. Az Alkotmánybíróság, mint fentebb kifejtette, a köznyugalmat a demokratikus jogállamiságból levezetendő alkotmányos értéknek tekinti. A társadalom kommunikációs lehetőségeinek jelen szintjén azonban a rémhírterjesztés körébe eső magatartásokkal szemben a köznyugalom védelmét nem ismeri el olyan nyomatékos társadalmi szükségletnek, nyomós közérdeknek, amely a büntetőjognak az alkotmányos alapjogokat szükségképpen korlátozó eszközrendszerét igényelné.” Ugyanakkor nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a rémhírterjesztést immateriális büncselekményként újraszabályozzák, amennyiben a véleménynyilvánítás szabadsága valamely rendkívüli helyzetre tekintettel mégis szűkíthető. Ez a jogszabály-módosítás 2001. január 4-étől kezdődő hatállyal meg is történt. A hatályos Btk. 337. § szerint a rémhírterjesztést az követi el, aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt – vagy való tényt oly módon elferdítve – állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 5. §-a a következő büncselekmények felderítését utalja az Alkotmányvédelmi Hivatal hatáskörébe:

„*A nyomozás elrendeléséig végzi:*

- ha)* a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1978. évi IV. törvény) szerinti állam elleni büncselekmények (1978. évi IV. törvény X. fejezet), az emberiség elleni büncselekmények (1978. évi IV. törvény XI. fejezet), illetve működési területén a külföldre szökés (1978. évi IV. törvény 343. §), a zendülés (1978. évi IV. törvény 352. §) és a harc-készültség veszélyeztetése (1978. évi IV. törvény 363. §),
- hb)* a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti emberiség elleni büncselekmények (Btk. XIII. Fejezet), a háborús büncselekmények (Btk. XIV. Fejezet), az állam elleni büncselekmények (Btk. XXIV. Fejezet), illetve működési területén a külföldre szökés (Btk. 434. §), a zendülés (Btk. 442. §) és a készenlét fokozásának veszélyeztetése (Btk. 454. §) büncselekmények *felderítését.*”

Továbbá *„információkat szerez:*

- ja)* a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak (1978. évi IV. törvény 174/B. §), a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal (1978. évi IV. törvény 221. §), a közveszélykeltés (1978. évi IV. törvény 259. §), a nemzetközi gazdasági

tilalom megszegése (1978. évi IV. törvény 261/A. §), a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (1978. évi IV. törvény 262. §), a közösség elleni izgatás (1978. évi IV. törvény 269. §), a rémhírterjesztés (1978. évi IV. törvény 270. §) és a közveszéllyel fenyegetés (1978. évi IV. törvény 270/A. §),

- jb)* a közösség tagja elleni erőszak (Btk. 216. §), a minősített adattal visszaélés (Btk. 265. §), a jármű hatalomba kerítése (Btk. 320. §), a közveszély okozása (Btk. 322. §), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (Btk. 327. §), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása (Btk. 328. §), a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §), a rémhírterjesztés (Btk. 337. §) és a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 338. §) bűncselekményekre vonatkozóan [...]”.

A bűncselekmények felderítése és az információszerzés közötti tartalmi különbségekre tankönyvünknek a rendészet információszerző funkcióját tárgyaló V. fejezetében még visszatérünk, és ott próbáljuk majd tovább fejtegetni az imént tárgyalt rendelkezések összhangját a büntetőeljárásról szóló 2017. XC. törvénnyel.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában arra mutatott rá, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát a büntetőjog csak igen szűk keretek között korlátozhatja: „A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság a büntetőjogi védelemnek a gyűlöletbeszéd néven emlegetett tényállás tárgyában hozott döntésében úgy találta, hogy a vélemény büntetendősége materiális veszélyeztetés nélkül nem egyeztethető össze a szabad véleménynyilvánítás alapjogával. Ugyanakkor rámutatott arra, hogy „a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú alsóbb- vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik [...]. A faji, etnikai, nemzeti vagy vallási közösségekkel és tagjaikkal szembeni uszító, gyalázkodó, gyűlölet- és hisztériakeltő megnyilvánulások ugyanis az emberi civilizáció ellen hatnak. Az ilyen jelenségekkel szembeni határozott fellépés mindenkitől, és különösen a közélet szereplőitől elvárható.” [18/2004. (V. 25.) AB határozat.]

Az utóbb idézett alkotmánybírósági döntésből is levonható az a következtetés, miszerint a nemzetbiztonsági kockázatok köre sokkal szélesebb annál a térnél, ahol a büntetőjogi

fenyegetés hatékony lehet. Ezért a büntetőnormák csak kivételesen szélső esetekben lehetnek meghatározók abban, hogy milyen irányban kell a nemzetbiztonság védelmi műveleteit folytatni. Érthető tehát, hogy minden olyan törekvés, amely a nemzetbiztonsági munka tartalmát kívánja feltárni, ezen állami feladat végrehajtásához kiszámítható és finanszírozható stratégiát akar teremteni, és biztos legitimációra áhítozik, az ki kell, hogy lépjen a büntetőtörvény egzaktságából, el kell hagynia a közigazgatási jog biztonságot nyújtó világát, és meg kell kísérelnie felismerni a kockázatokat, és közvetlenül kezelni őket a társadalmi praxisban.

A *nemzetbiztonsági védelem* jól értelmezhető akkor, ha a veszélyeztető cselekmények büntetőtilalomba ütköznek. Sokkal nehezebb a nemzetbiztonsági érdekeltség felismerése, amennyiben a veszélyeztető magatartások nem hozhatók kapcsolatba az alapjogok gyakorlásával, nem írhatók le büntetőjogi tilalmakban, hanem a mindennapi élet jog által nem befolyásolható, szokásos jelenségeihez sorolhatók. Ráadásul a veszély lehet olyan távoli és absztrakt, hogy annak felismerése a jogszerű és kockázatokkal nem járó tevékenységek tömegében szinte lehetetlen. Viszont az ilyen távoli kockázatok, amelyek a közbiztonság szempontjából értékelhetetlenek, a nemzetbiztonsági védelem számára felderítési feladatot jelenthetnek.

### A kockázatok megfogalmazása a közigazgatási jogban

Számos olyan törvényhelyet említhetünk, ahol valamely jogosultság nemzetbiztonsági érdekekre tekintettel korlátozható, illetve a jogosultság gyakorlásához nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése is szükséges.

Az Nbtv. 74. paragrafus szerint a *nemzetbiztonsági érdek*: „Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

- aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni, támadó szándékú törekvések felderítése,
- ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,
- ac) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,
- ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint
- ae) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása [...]

Az alábbiakban hivatkozott közjogi források a nemzetbiztonsági szempontok mérlegelésénél a nemzetbiztonsági kockázatoknak egy átfogóbb megközelítést teszik lehetővé. Ezek a következők:

1. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Átv.) 19. § (3) bekezdése az illetékes minisztert arra hatalmazza, hogy az állampolgársági



eljárás során véleményt kérjen a rendőrségtől és az illetékes nemzetbiztonsági szolgálattól. Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló európai egyezmény kihirdetéséről gondoskodó 2002. évi III. törvény 1. cikk e) alpontja szerint a részes állam kezdeményezheti az állampolgárság elvesztését a részes állam alapvető érdekeit sértő magatartás esetén. A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Szátv.) kimondja: „A törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeivel összhangban, továbbá a nemzetközi jog általánosan elismert elveinek tiszteletben tartásával kell alkalmazni, különös tekintettel az államok területi szuverenitásának, a szerződések kötelező erejének és jóhiszemű végrehajtásának, az államok közötti baráti kapcsolatoknak, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elvére, beleértve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét is.” [2001. évi LXII. törvény, 2. § (2) bekezdés.]

Az Alkotmánybíróság az 5/2004. AB határozatban megállapította, hogy a szomszédos országokban élő magyar nemzetiségűek magyar állampolgárságának megszerzése tárgyában kezdeményezett népszavazás, amennyiben az megfelel az előzőekben idézett európai jogelveknek, főként pedig a diszkrimináció tilalmának, nem sérti sem az alkotmányt, sem pedig az érvényes nemzetközi szerződéseket. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye azonban rámutatott: „Álláspontom szerint a feltett kérdésben az államot az Egyezmény szelleméből és konkrét rendelkezéseiből fakadó nemzetközi kötelezettség terheli, márpedig az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról. Az Alkotmány 6. § (3) bekezdése szerint »[a] Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását«. Meggyőződésem szerint az Alkotmány hivatkozott »felelősségi klauzulája« nem csupán külpolitikai államcél, nemzetpolitikai tétel, hanem jogilag is értelmezhető alapelv, amely a »nemzettag« jogállásáról szóló, általam is fontosnak tartott Szátv. és az esetleges további állampolgársági kedvezmények alapja. A felelősségi klauzulát azonban az állampolgársággal összefüggésben nem lehet az Alkotmány más rendelkezéseitől (például 69–70. §) függetlenül értelmezni. Az állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával. A népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva, ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.”

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény értelmében az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást és beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, „akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti”. [2007. évi II. törvény, 43. § (1) bekezdés c) alpont.]

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 57. § (1) bekezdése szerint a menedékjog megadására irányuló érdemi eljárásban a kormányrendeletben kijelölt

rendvédelmi szerv szakhatóságként vesz részt. A 8. § (4) bekezdése szerint nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti. [Lásd még a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletet.]

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet 12. és 13. cikke megállapítja: „valamely személynek az ország területén való tartózkodása, szabad mozgása és az a joga, hogy az országot bármikor elhagyhatja [...] csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közérkölcnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal. Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogosan tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani, és feltéve, hogy kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, amelyek a kiutasítása ellen szólnak, és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy vagy több személy felülvizsgálja, és hogy az eljárásban képviseltesse magát.”

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 8. cikke garantálja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. A 2. bekezdés ellenben megállapítja, hogy e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, 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, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. A 9. cikk deklarálja, hogy mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek. Látjuk tehát, hogy az utóbbi alapjog korlátozásánál a nemzetbiztonsági szempont nem jöhet szóba. Viszont a nemzet biztonságára tekintettel korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága (10. cikk), továbbá a gyülekezési és az egyesülési jog is (11. cikk).

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. paragrafusa szerint

„(1) Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal szervezeteket, illetve közösségeket hozzon létre vagy azokhoz csatlakozzon. [...]

(3) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

(4) Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.

(5) Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre, valamint törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenység nem végezhető.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyesülési szabadság lényeges kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával. Az egyesület szabad létesítése és az egyesületi tevékenység kényszermentes gyakorlása biztosítja a meggyőződés, a lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságát is. Ugyanakkor a kommunikációs jogok kiemelt alkotmányos védelme nem vonatkozik minden politikai szabadságjogra, így az egyesülési jog sem osztozik a véleményszabadság elsőbbségében más alkotmányos jogokkal szemben. [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127., 128–129.; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74–76.]

„Amikor az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadság joga lényeges elemének a szabadon megválasztott célt és az ehhez rendelt szervezethez csatlakozás önkéntességét tekintette, ezzel egyúttal arra a lényegi kapcsolatra is utalt, amely az egyesülés szabadsága és a gondolatszabadság, a vélemény és véleménynyilvánítás szabadsága között létezik. A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége, kényszermentessége ugyanis garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is. Az Európai Emberi Jogi Bíróság erre a bensőséges kapcsolatra való tekintettel minősítette az egyesülési szabadságot sértő megállapodásnak azt, amikor meghatározott szakszervezethez (mint érdekvédelmi szervezethez) való tartozást kötötték ki az alkalmazás feltételének. Eszerint a konvenció nem ismeri ugyan az úgynevezett negatív egyesülési szabadságot, de a closed shop (csak megjelölt szakszervezethez tartozást alapul vevő munkáltatói megállapodás) »fenyegetés a szabadságra, olyan egzisztenciális kényszer, ami ellentmond az egyesülés önkéntességének. Ez a kényszer nem csak az egyesülés szabadságát zárja ki, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. és 10. cikkében foglalt jogokat is érint.« Ezek a jogok pedig a meggyőződés, szólás és véleménynyilvánítás szabadságjogai. (Joung, James és Webster ügyében 1981. augusztus 13-án hozott határozat).” [22/1994. (IV. 10.) AB határozat.] Ezek a jogok pedig a meggyőződés, szólás és véleménynyilvánítás szabadságjogai. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a „kommunikációs alapjogokat” a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy „a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178.] A véleménynyilvánítás szabadsága az Alkotmánybíróság szerint „anyajoga” a kommunikációs alapjogoknak. Azonban a véleménynyilvánítás szabadságának elsőbbsége más jogokkal szemben nem terjed ki automatikusan az összes kommunikációs alapjogra. Ebben az esetben ugyanis szinte minden klasszikus politikai szabadságjog kitüntetett védelmet élvezne, ami egyrészt a véleményszabadság valódi jelentőségét csökkentené, másrészt a természetükből fakadó különbségen túli jelentőséget kölcsönözne a politikai és a szociális-kulturális jogok közötti megkülönböztetésnek. A véleményszabadság elsőbbségének kiterjesztéséhez más jogokra az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata is különösen szoros összefüggést kívánt meg az „anyajoggal” [lásd a vallásszabadsággal kapcsolatban a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot, ABH 1993, 51.]. Az egyesülési jog nem osztozik tehát a véleményszabadság elsőbbségében más alkotmányos jogokkal szemben. Ezen a jogi értékelésen nem változtatott az egyesülési jogról,

a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény hatálybalépése sem.

Az egyesülési jog érvényesülésének sajátos területe az egyházi tevékenység. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyház szétválasztásának elvi alapvetéséről kifejtett gondolatai irányadók az ilyen területeken jelentkező nemzetbiztonsági kockázatok kezelésében. „Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyházfelfogásait. Tekintettel lehet viszont mindarra, amiben a vallási közösségek és az egyházak általában, történelmüket és társadalmi szerepüket illetően különböznek az Alkotmány alapján létrehozható (3., 63. 70/C. §§) társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviseletektől. Az Alkotmány azt biztosítja, hogy a vallási közösségek – az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett – szabad elhatározásuk szerint igénybe vehetik az állami jog által »egyház«-ként meghatározott jogi formát is. Az állam e jogintézménnyel van tekintettel az egyházak sajátosságaira, és ez teszi lehetővé, hogy a jogrendbe sajátos minőségükben illeszkedjenek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti. Az állam és az egyház elválasztásának módja, következetessége, szigorúsága minden ország sajátos történelmi körülményei szerint alakul. Az Alkotmány 60. § (3) bekezdésének mai értelme nem választható el sem az egyházaknak a magyar történelemben betöltött szerepétől (beleértve a szekularizáció lefolyását is), sem jelenkori tényleges működésüktől, sem a folyó társadalmi átalakulástól. Általános jelenség, hogy számos, egykor egyházi feladat – például iskolai oktatás, betegápolás, szegények segítése – az állam kötelességévé vált, az egyházak viszont szintén fenntartották e tevékenységüket. Ezeken a területeken az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, még ha ez rigorózus garanciák között is folyik. Az egyházak egyenlőkként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat.] Lásd még a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt.

A gyülekezési jogot deklaráló 1989. évi III. törvény 1. paragrafusában kimondja: a gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet Magyarország elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. A 2. § (3) bekezdése ellenben korlátozó szabályt állít: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A gyülekezési jog fejlődésének 1989-es útját követve azt találjuk, hogy míg az 1989. évi I. törvénnyel végrehajtott első alkotmánymódosítás a gyülekezési jog korlátozásának lehetőségét fenntartotta az alkotmányos rend védelme érdekében, addig az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett módosítás már ezt a korlátot elhagyta. Erre is hivatkoztak azok a beadványok, amelyek – a gyülekezési jog mindenfajta korlátozását alkotmány sértőnek és a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel ellentétesnek tartván – e korlátozó rendelkezések megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Az 55/2001. sz. AB határozat a kérelmeket elutasította és egyebek mellett a következőkre mutatott rá: „A gyülekezési jog elvi korlátozhatóságára vonatkozó fenti következtetést alátámasztja az Alkotmány 8. § (4) bekezdése is. E rendelkezés azokat az alapvető jogokat határozza meg, melyek gyakorlása még a rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel, vagy korlátozható. Ezek között a gyülekezési jog nem

szerepel. Habár a rendkívüli helyzetekben korlátozható, és az ilyenkor sem korlátozható alapjogok értéktartalma vagy fontossága között semmi különbség nincsen abban az értelemben, hogy a még ilyenkor sem korlátozható jogok bármilyen tekintetben is előbbre valók volnának a többi jognál, annak a jelzése azért az Alkotmány 8. § (4) bekezdéséből levonható, hogy az alkotmányozó – egyébként az Egyezségokmány 3. Cikkéhez, illetőleg az Egyezmény 15. Cikkéhez hasonlóan – nem kívánta a gyülekezési jogot az eleve korlátozhatatlan jogok közé sorolni.” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat.]

A nemzetbiztonsági kockázatok értékelése az igazgatási döntéseknél a közjog felhalmazásán alapszik. Ugyanakkor ez értékelési kötelezettség is, ami alapvetően a nemzetbiztonságért felelős kormányzatra hárul. A nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai teljesítményét jelzi, hogy milyen minőségű információkat képesek szolgáltatni ehhez az értékeléshez. A nemzetbiztonsági érdek, szemben a közbiztonságra való hivatkozással, amely önmagában csak nagyon szűk körben engedi meg az alapjogok korlátozását, az állam számára jelentős mértékű cselekvési szabadságot biztosít a jogosultságok elvonásában. Ráadásul ebben az esetben a közigazgatásnak nincs indokolási kötelezettsége, sokszor még a jogorvoslat is kizárt. A demokratikus jogállamok jogintézményeket alakítottak ki arra, hogy a végrehajtó hatalomnak ez a kivételes szabadsága ne vezessen önkényhez. A közigazgatás átláthatósága, a decentralizáció, a szolgáltató igazgatás térnyerése a hatósági korlátozással szemben, a társadalmi részvétel a politika alakításában mind azt biztosítja, hogy ne lehessen parttalanul hivatkozni a nemzetbiztonsági érdekekre. A nemzetbiztonsági és a rendészeti szervek együttműködése, a titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése, de nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörének ellenőrizhető korlátok közé való szorítása hatásosan képes újratámasztani az államérdekekre való túl gyakori és megalapozatlan hivatkozásnak. (BODA 2016.)

## A biztonságpolitikai nézőpont

### Alapvetés

Eddig a kockázatoknak két területét érintettük. Az egyikhez tartoznak a büntetőjogi tilalmak nevesített esetei, a másikhoz pedig a közigazgatási eljárások azon példái, ahol a közjogi szabályozás folytán az igazgatási döntések egyik szempontja a nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése. (A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti kultúrája nem szívesen fogadja azt a felismerést, miszerint a nemzetbiztonsági állami tevékenység a közigazgatás egyik – igaz nagyon sajátos – ágazata. Pedig jogállamban éppen ez a helyzet ad legális alapot ahhoz, hogy a szolgálatok és azok tagjai elvégezhesék szakmai munkájukat.)

Tapasztaljuk viszont, hogy kockázatok jelentkezhetnek a jog által nem szabályozható területeken, legyenek azok akár természeti, akár társadalmi jelenségek. A *biztonságpolitika* elmélete és a politikai praxis több ilyen jogon túli rizikóval számol. A tárgykörben már terjedelmes tudományos irodalom áll rendelkezésre, ennek ismertetésére most nem vállalkozunk, de megjegyezzük, hogy a nemzetbiztonsági műveletek elméleti megalapozásához ezek az eredmények nem nélkülözhetők.

A társadalmi tevékenységek tekintetében érdemes különbséget tenni vállalható és nem vállalható kockázat között. Ahol fejlett árutermelő gazdálkodás alakul ki, ott a vállalkozások

számára biztosított szabad tér és a piaci kockázatok felmérése jó tréninget jelent a rizikóval történő szembenézéshez. A természeti veszélyek esetében ellenben csak az elhárítható és az el nem hárítható erőhatalomról (*vis maior*) értelmes beszélni. Ha azonban bizonyos társadalmi mozgások a természettörvények módjára kezdenek viselkedni, akkor kordában tartásuk lehetőségei igen beszűkülnek. Ilyen a globalizáció, ami épp ezért válik félelmetes jelenséggé. „A nemzetközi rendszer hierarchiáját alapvetően szereplőinek hatalmi képességei, az ebből fakadó magatartásuk, továbbá kölcsönös függőségük határozza meg. Ez utóbbi a bipoláris világrend bukását követően, a társadalmak között megerősödő különböző csatornákon zajló kapcsolatokkal, illetve az információáramlás, a közlekedés, a pénzügyek és a gazdaság terén mélyülő és gyorsuló globalizációval egyértelműen erősödött.” (TÁLAS 2016, 17.)

A kockázatok veszélyeket keltenek és sérelmeket okozhatnak. Ilyenkor pedig felmerül, hogy a kockázatvállalás vajon felróható vagy nem felróható magatartásra vezethető-e vissza. A felróhatóság lehet jogi felelősség, és lehet politikai vagy tisztán erkölcsi tartalmú, illetve ezek erősíthetik vagy ellenkezőleg, ronthatják egymást.

A felelősség kérdésével szorosan összefügg a kockázatok megismerhetősége és kommunikációja. Csak a megismerhető kockázat kommunikálható, de a róla szóló információ valóságtartalma már külön vizsgálandó. Az eltitkolt kockázat ugyanúgy lehet a bajok forrása, mint a mértéktelenül felnagyított kockázat. Ha a kommunikátor információs monopóliummal bír, akkor a kockázatokkal manipulálhatja a közvéleményt. Azokat a rizikófaktorokat, amelyekért ő maga felelős, bagatellizálja, amelyekért viszont mások felelnek, azokat felnagyítja.

Végezetül, minden veszélyelhárítással foglalkozó intézmény számára irányadó lehet két követelmény. Az egyik, hogy saját tevékenységünkkel ne idézzünk elő veszélyeket. A másik pedig, hogy a veszélyelhárító beavatkozás ne okozzon nagyobb károkat, mint az a veszély, amelynek a megszüntetésén fáradoztak.

A kockázatok komplex módon hatnak, ezért az elhárító intézményeket is rendszerként célszerű működtetni. A szakirodalom kockázati mezőről szól, aminek lényege, hogy az egyik veszély képes felerősíteni a másikat, viszont a helyesen működő elhárító mechanizmusok a hatókörükön kívül eső kockázatokot is jó hatásfokkal csökkenthetik. (Közismert a szociálpolitika sikereinek kedvező hatása a bűnözés visszaszorítására, vagy az a felismerés, hogy egy város köztisztaságának biztosítása növeli a közbiztonságot. Ahol sokat takarítanak, ott kevesebb bűncselekményt követnek el, noha a köztisztasági vállalat nem bűnüldöző szerv.)

Ha most az eddig kifejtett gondolatok tanulságait összegezzük, akkor azt mondhatjuk, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok felmérésében, a büntető- és közigazgatási jog mellett az általános biztonságpolitikai megfontolásoknak is helyük van. Míg azonban a jogi gondolkodás túlságosan szűkre szabja a tilalmazható magatartások körét, a beavatkozást pedig garanciális szabályok tömegével korlátozza, addig a biztonságpolitikai szemlélet hajlamos a nemzetbiztonsági hatáskör kiterjesztésére és arra is, hogy ne hajtson térdet a jog „garanciális okoskodásai” előtt. A bölcs kormányzat és a modern közigazgatás szakmai felkészültsége együtt találhatja meg a kívánatos középértéket.

A felismerés, miszerint a megdöntött jogrend már nem lesz képes megvédeni magát, arra készítette a jogalkotót, hogy több állam elleni deliktum meghatározásánál fogalmilag előkészületnek minősülő magatartásokat szabályozzon befejezett büntettként.

Az alkotmányos rend elleni szervezkedés formai jegyei megfelelnek az egyesülési jog által gyakorolt tevékenységnek. A Btk. szerint alkotmányos rend elleni szervezkedés bűncselekményét az követi el, „[a]ki olyan szervezetet hoz létre vagy vezet, amelynek célja, hogy Magyarország alkotmányos rendjét erőszakkal vagy ezzel fenyegetve megváltoztassa”. [Btk. 255. § (1) bekezdés.] A hazaárulást az a magyar állampolgár követi el, aki abból a célból, hogy Magyarország függetlenségét, területi épségét vagy alkotmányos rendjét sértse, külföldi kormánnyal vagy külföldi szervezettel kapcsolatot vesz fel vagy tart fenn, büntettet követ el. (Btk. 258. §.) A Btk. hűtlenség miatt fenyegeti büntetéssel azt a magyar állampolgárt, „aki állami szolgálatával vagy hivatalos megbízásával visszaélve külföldi kormánnyal vagy külföldi szervezettel kapcsolatot vesz fel vagy tart fenn, és ezzel Magyarország függetlenségét, területi épségét vagy alkotmányos rendjét veszélyezteti”. (Btk. 259. §.) Az ellenség támogatását valósítja meg az, „aki háború idején Magyarország katonai erejének gyengítése céljából az ellenséggel érintkezésbe bocsátkozik, annak segítséget nyújt, vagy a saját, illetve a szövetséges fegyveres erőnek hátrányt okoz”. (Btk. 260. §.) Megannyi felhívás, ajánlkozás, vállalkozás, közös elkövetésben való megállapodás, szándék és akarategység, célkitűző tervezés, csupa olyan magatartás, amely a tárgyi világban nem jelenik meg, nyomokat nem hagy, kívülálló harmadik személyek által nem érzékelhető. Legyünk azonban figyelemmel arra is, hogy a fogalmilag előkészületi magatartások sui generis bűncselekménynek minősítése nem csupán a politikai deliktumok sajátja. Aki a Btk. 314. §-a szerinti terrorcselekmény elkövetésére másokat „felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja”, illetőleg mindezt a terrorista csoportban történő elkövetés érdekében valósítja meg, büntettet követ el. [Btk. 315. § (1)–(2) bekezdés.] A Btk. 321. paragrafusának első bekezdése szerint bünszervezetben részvétel miatt büntendő az, aki büntettnék „bünszervezetben történő elkövetésére felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, illetve a bünszervezet tevékenységét egyéb módon támogatja”. Nem véletlen, hogy a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet gyakran nevezik bűnügyi hírszerzésnek, jelezve, hogy az ilyen típusú deliktumok felderítésében csak a titkosszolgálati eszközök lehetnek eredményesek.

A nemzetbiztonsági védelem egyik ellentmondása az, hogy miközben az alapjogok önkényes korlátozásának tilalma a titkosszolgálatokat is kordában tartja, aközben éppen az említett jogoknak a nem rendeltetésszerű gyakorlása hordozhat olyan veszélyeket, amelyek elhárítása nemzetbiztonsági hatáskörbe tartozik. Számos olyan törvényhelyet említhetünk (az egyesülési jogtól egészen a bevándorlási és a menedékjogig), ahol valamely jogosultság nemzetbiztonsági érdekekre tekintettel korlátozható, illetve a jogosultság gyakorlásához nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése is szükséges. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény szerint: „a) nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

- aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,*
- ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,*
- ac) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,*

- ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint
- ae) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.” (Nbtv. 74. § a) pont.)

Azt azonban nem lehet állítani, hogy a kockázatelemzést teljes egészében rá lehetne bízni a közjogi szabályozásra. Ennél lényegesebb, szélesebb áttekintésre van szükség, amire csak a biztonságpolitikai megfontolások képesek.

### A biztonságpolitikai felfogás

„A biztonságpolitika nemzeti, európai és nemzetközi szinten olyan változásoknak van kitéve, amelyek feloldották a belső és a külső biztonság, az állami és a magánbiztonság, a prevenció és a represszió, valamint az ezekhez hozzárendelt, illetve tőlük elkülönülő intézmények egykor szigorú szétválasztását. Elsősorban a belső és a külső biztonság, valamint a rendőri és katonai biztonság közti különbségek szűnnek meg, helyet biztosítva egy humanitárius intervenciókat is igazoló nemzetközi biztonságkoncepciónak. A humanitárius intervenció a bűnözés ellen, valamint a jog biztosítására irányul: az emberi jogok súlyos megsértésében, az emberiség elleni bűncselekményekben a nemzetközi biztonságot veszélyeztető tényezőket lát, és eltávolodik azon értelmezéstől, amely szerint a nemzetközi biztonság veszélyét kizárólag az államok közötti katonai agresszió jelenti.” (ALBRECHT 2006.) A társadalmakra leselkedő globális veszélyek jogszempontrú elemzését végzi el Irk Ferenc munkájában. (IRK 2012.) A monográfia bevezető első fejezetének a címe: A globalizáció, a kozmopolitizmus és a rizikó fogalma a társadalmi-gazdasági változások függvényében, a történelem kezdeteitől napjainkig. Ez arra utal, hogy valami alapvetően megváltozott a világban. Noha a szerző a történeti áttekintés során maga hangsúlyozza, hogy a globalizáció és következményei, a kockázat, a veszély, a megbomlott vagy feladott biztonság az emberré válás korától napjainkig a humán lét természetes velejárója, mégis a 20. századdal a veszélyeknek egy olyan eszkálációja kezdődött, amely a 21. század hajnalára átrajzolta az emberi közösségek, a kultúrák, a civilizációk létfeltételeit. Beköszöntött „a világgkockázat társadalmának” kora. A szerző szerint „A globalizáció legjobban a gazdasági szempontok alapján közelíthető meg, ezért a [...] jelenség a maga legtisztább formájában ebből a nézetből tárgyalható és értelmezhető.” Ettől a gondolattól egyenes út vezet a multinacionális cégek államokkal szembeni „hallatlan nyomásgyakorló képességeinek” (IRK 2012, 24.) és a pénzügyi szektor „extraprofit-realizálásának” olyan interpretációjához, ami a gazdaságnak ezeket a formációit nem a fejlődés eredményeinek, hanem a kialakult válságok okozóinak látja. A globalizációról elsősorban már nem földrajzi vagy fizikai értelemben kell szólni, hanem mint „sajátos funkcionális, politikai és értékmozzanatokot foglalatóról”. (IRK, 2012, 24.)

Irk Ferenc ennek a levezetésnek a végén Ulrich Becket idézi: „Sokan vélik úgy, hogy a világban bekövetkező változások mozgatója a civilizációk harca. Ulrich Beck szerint ez tévedés. A valóság az, hogy a nemzetállamok határai bomlanak fel, s a jelen világot



a különböző kultúrák versenyfutása jellemzi a hatalom megszerzése és megtartása érdekében. Más kérdés, hogy ez a folyamat nem más, mint a kultúrák öngyilkossága, amit az támaszt alá, hogy mindezidáig az uralom megtartásának – és jelen világunkban a túlélésnek is – egyetlen biztosítója a demokrácia.” (IRK 2012, 25–26.)

Irk következő gondolata kulcsfontosságú: „Amennyiben az őseimben nem lett volna elegendő kockázatvállalási készség és (mai fogalmainkkal élve) józan elszántság, mai leszármazottjai sem lennének, s már rég a korábban kihalt fajok sorsában osztozott volna.” (IRK 2012, 50.) Ez a megállapítás azonban kérdéseket vet fel.

Ha a globalizáció az emberi lényeg megjelenése, akkor (legalábbis potenciálisan) az emberré válás pillanatától kezdve ez az ember számára egyedül lehetséges alternatívaként értelmezhető. Ebben az esetben a kérdés az, hogy ebben a szerves fejlődésben mikor és miért következett be olyan fordulat, amely a globalizációt – mint az emberi minőség megőrzésének és fejlesztésének ígérését – az emberi lét megsemmisüléséhez vezető kockázat forrásává változtatta. A feltett kérdésre a következő válasz adható: „A nemzetállam-központú szerveződési rend felváltása a globális-monetáris szerveződési rend intézményi kereteivel két, ellentétes következménnyel járt az egyes államok szuverenitására tekintettel. Egyik oldalról a szuverén államok globális erők általi meghatározottsága óriási módon megnőtt, és a szuverenitásukból eredő lehetőségek kihasználását – a saját ipar védelmét a globális árletöréssel szemben, a képzett munkaerő helyben tartását, a spekulatív tőke elleni védekezést stb. – a globális nemzetközi rendet intézményesítő nemzetközi szerződések blokkolják, és ez kiszolgáltatottá teszi az állami törvényhozás erőit, illetve a kormányzatot a multinacionális világcégek vezérkaraival szemben. Az Európai Unió belül ez még inkább érvényes a szuverenitásukat máskülönben megtartó egyes tagállamokra. Ez a kiszolgáltatottság ráadásul hatványozottan nő az olyan országokban – mint Magyarország esetében is –, ahol a termelés és a banki-pénzügyi rendszer nagyobb része már a globális tőke kezébe került. Másik oldalról azonban az előbbieket miatt formálisabbá váló szuverenitás értéke felerősödik, mert az országba beáramlott – az országot felvásárló – globális tőke meghatározó csoportjai előtt egyetlen fontosabb korlátot a milliók szavazataira támaszkodó törvényhozási többség és ennek kormányzata jelenti, és ez érvényes az Unió szerveinek döntéseivel szembeni autonómiára támaszkodás esetén is. Ezt az autonómiát ugyan bizonyos fokig nyomás alatt tudják tartani, ám a beruházott tőkékük hatékonyságának, illetve az Unió harmóniájának biztosítása csak a tagállami szuverenitás erőivel való kooperáció útján lehetséges. Az, hogy ez a függés az átfogóbb hatalmak erőitől »csak« gazdasági-pénzügyi jellegű, és – szemben az egykor volt, szovjet birodalmi függéssel – a globális uralmi rend saját premisszái alapján nem csaphat oda katonailag a szuverenitásukra támaszkodó ellenálló országoknak, a szuverenitást a legnagyobb mértékben a középpontba emeli. Innen nézve soha nem volt olyan fontos a nemzetközi jogi intézményrendszer által alátámasztott szuverenitás a közép-kelet-európai államok számára, mint a mostani évtizedekben.” (POKOL 2014, 6.)

Ha a tőkés termelési módot nem a multinacionális vállalatok és a bankok profitéségével azonosítjuk, hanem a tulajdon szentségével, a szerződéses szabadsággal és a törvény előtti egyenlőséggel (ezek a burzsoá társadalom alappillérei), akkor a következőkre jutunk. Ennek a termelési módnak adekvát politikai rendszere (a polgári állam) a demokratikus jogállam (joguralom, hatalmi ágak megosztásának elve, emberi jogok tisztelete, a politikai szabadságjogokra alapuló parlamentarizmus). Nem kétséges, hogy a polgári jogállam nemzetállami keretek között jött létre. Van olyan nézet, miszerint a demokratikus szisztéma

bizonyos nagyságrend alatt, illetve meghatározott társadalmi méretek felett nem működőképes. (DAHL 1996.) Más megközelítések ezt egyáltalán nem igazolják. Bibó István például a szabadság kis köreiről beszélt, amikor arra utalt, hogy demokratikus értékeket akár néhány ember is hordozhat, és pedig még nagyon kedvezőtlen körülmények között is. Az Európai Unió intézményeit, amelyek ténylegesen túlnőttek az egyes nemzetállamok keretein, egyáltalán nem lehet hibátlannak minősíteni, de a hibátlanság igényével egyébként is csak a totális berendezkedések lépnek fel, mert a korlátlan hatalomgyakorláshoz az abszolút igazság birtoklásának látszatát mindig fenn kell tartani. Mégis igaz, hogy az Európai Unió a demokrácia értékeinek megőrzésére jött létre, habár az igaz, hogy ez az értékőrző tevékenysége lehetne hatékonyabb is. A kifejtettekkel kapcsolatban a kérdések a következők (és most jutottunk el Beck idézett elemzésének utolsó fordulatához): ha a demokratikus társadalmi struktúra nemzetállami kereteket igényel, akkor minden olyan változás, amely ennek a struktúrának a felbomlásához vezet, magát a demokráciát veszélyezteti. Igazolható-e az a feltételezés, hogy a globalizáció a nemzetállami kereteket rombolja? Továbbá helyes-e az a megfigyelés, hogy a polgári demokrácia, a demokratikus jogállam intézményei csak nemzetállami keretek között működtethetők eredményesen?

Egyfelől megfogalmazódik az a figyelmeztetés, amely a nemzetállami fennmaradást és a szuverenitást a globalizációtól félti. Ha a globalizációt megnevezhetetlen vagy nagyon is megnevezett spekulációs hatalmak összeesküvésének fogjuk fel, akkor ez a félelem alapos. Ha azonban a globalizációt a tudomány vívmányainak és a társadalmi fejlődés eredményének ismerjük el, akkor a nemzetállami létet és a szuverenitást éppen az ilyen fejlődési folyamatokból való kimaradás veszélyezteti a legjobban. A globális folyamatokkal szembe forduló nemzetállami politika gyakori velejárója a demokratikus intézmények működésének erőteljes korlátozása, minthogy a világfenyegetés elleni védekezés „rendkívüli állapotot” igényel. A nemzetállami keretek féltő védelme egyáltalán nem jelent garanciát a demokratikus értékek megőrzéséhez, pedig ezen értékek hiánya a nemzetállami létet és a szuverenitást inkább gyengíti, mint erősíti. (Persze van, aki ezt nem így látja, mert a demokráciát elavult rendszernek gondolja.) Viszont a sikeres globalizáció épp, hogy védelmezi a demokráciát. (Mind a náciizmus, mind pedig a kommunizmus épített a nemzeti sovinizmusokra, amikor totális rendszereket hozott létre, ellenben a hitleri Harmadik Birodalommal szemben fellépő szövetséges hatalmak a saját nemzeti érdekeiken túli szolidaritással, mondhatjuk globális fellépéssel voltak képesek megvédelmezni a szabadságot.)

Demokratikus deficitnek mondható az, ha a nemzetet meghatározó közösségi értékeket az egyénben rejlő értékek elé helyezik. A polgári parlamentarizmus fundamentuma az egyes ember méltósága. Szabadság nélkül nincs emberi méltóság. Ha azonban olyan a gazdasági berendezkedés, amely az emberek egy részének elnyomorodásához vezet (fogyasztási aszimmetria), akkor a szabadság elveszíti vonzerejét, és bekövetkezik az a helyzet, amikor a demokrácia arra ad lehetőséget, hogy a többség a diktatúrára szavazzon, mert abban véli felfedezni biztonságának egyedüli garanciáját. Irk megállapítja: „Mindezek a szabadságjogok fontosak, megbecsülendők és értékelendők, csak épp az emberek egy jelentős részét nem érdekli, mert nincs módja élni velük, épp ezért, érvként alkalmazva nem egyéb ostoba demagógiánál.” (IRK 2012, 34.)

Valójában nem a szabadságjogok érvként történő használata az ostoba demagógia, hanem az a politikai manipuláció, amely azt akarja elhíttetni, hogy a szabadság az oka a bajoknak, és a biztonság csak a szabadság elvonásával garantálható. Az viszont igaz,

hogy minél nagyobbak a társadalmi egyenlőtlenségek, annál hatékonyabb ez a propaganda. Olyannyira, hogy erre építve akár társadalmi támogatással is létre lehet hozni az állami önkény legújabb formációit. A kizárólagosságra törő hatalom ezért nem az egyenlőtlenségek csökkentésében, hanem azok növelésében érdekelt.

Jó irányba haladunk-e akkor, amikor a szocializmust a kapitalizmussal váltottuk fel? Kornai János figyelmeztet arra, hogy a válaszadás kötelessége elkerülhetetlen. Meggyőzően igazolja, hogy a dinamizmus és az innováció a kapitalista gazdaság rendszerspecifikus sajátosságai, amelyek elismerésre méltó erények. (KORNAI 2011, 29.) Megjegyezzük, hogyha ezt megértjük, akkor nem fogjuk a világgazdaság, Európa és a magunk problémáit is olyan következménynek tekinteni, amely a nemzetközi nagytőke összeesküvéséből ered, ellenben megvizsgálhatjuk azt, hogy hol sérültek a piacgazdaság és a polgári jogállam követelményei.

A most tárgyalt problémához szorosan kapcsolódik az a kutatás, amelyet a Belügyi Tudományos Tanács kezdeményezésére az Országos Kriminológiai Intézet kutatóival közösen folytattunk annak feltárására, hogy a bűnözés és közbiztonságot közvetlenül befolyásoló más társadalmi folyamatok miként alakítják országunk helyzetét egy 2020-ig terjedő időszakban. (FINSZTER 2013.) A kutatás két kérdést fogalmazott meg:

- Melyek a globalizáció 2020-ig várható hatásai világméretben, az európai térségben és hazánkban?
- Hogyan alakulhat Magyarországon a kriminalitás az elkövetkezendő 7-8 évben?

A munka során figyelmet fordítottunk a társadalmi integrációval kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokra, különösen az Európai Unió helyzetére, valamint arra a felzárkózási folyamatra, amely a kelet-európai térségben zajlik. Természetesen mindezek sorában legfontosabb a magyarországi integrációs folyamatok értékelése volt. Feltételezésünk az, hogy a jól integrált társadalmak csökkentik a kriminális hatásokat, és eredményesen képesek megelőzni a bűncselekmények jelentős részét. Az elkövetett jogsértések leleplezésével növelik a bűnözés kockázatát, anélkül, hogy szakítaniuk kellene a büntető felelősségre vonás humanizmusával, az emberi jogoknak azon szemléletével, ami Európában alig több mint kétszáz éves múltra tekint vissza. A jogállami kriminálpolitika megszületése az európai kultúrák teljesítménye, eredménye pedig az, hogy messze nagyobb biztonságot képes szolgáltatni polgárainak, mint amelyet a kegyetlen megtorlás korábbi századaiban valaha is elért.

Az integráció azért kulcsfogalom, mert a globalizáció világjelensége csak úgy érthető meg, ha ebből a szempontból is vizsgáljuk. A globalizáció áldásai az integrálódás soha nem látott felgyorsulását, a társadalmi tevékenységek hatékonyságának korábban nem tapasztalt emelkedését eredményezik, ellenben ugyanennek a globalizációnak erőteljes dezintegrációs szerepe is felismerhető, ami a világméretű feszültségek terjedésével és a társadalom működési zavarainak válságokig fokozódó felerősödésével jár. Az integráció alapkérdés, hisz egy jól integrált társadalomban az egyének és a közösségek harmonikus együttműködésben képesek értékgyarapító céljaik megvalósítására, és ehhez a társadalom állami, gazdasági és civil rendszerei támogató kereteket nyújtanak. A rendszerintegráció azonban sem a nemzeteket, sem az egyéneket nem uniformizálhatja, nem követelheti meg, hogy megtagadják gyökereiket. A rendszerintegráció csak a *cselekvésintegrációval* együtt lehet sikeres (Habermas kifejezése). A cselekvésintegráció művelt szabad polgárokat feltételez, akik szabadságukat becses értéknek tekintik, és közösségek tagjaként képesek is élni ezzel az autonómiával. Minden integrációs folyamat alapja a gazdasági integráció.

Kriminológusként ezt a területet kompetencia hiányában nem tudjuk vizsgálni, de néhány szempontot fontosnak tartunk megemlíteni. Amikor Magyarország uniós tagságra készült, az volt az alapkérdés, hogy képes-e megfelelni az ún. koppenhágai ismérveknek. Ezek a következők voltak:

- stabil demokratikus intézményrendszer,
- működő piacgazdaság,
- képesség az uniós kötelezettségek teljesítésére.

A magyar gazdaság integrációérettségét vizsgáló kutatási program az uniós kihívásról ekként fogalmazott: „Világos volt ugyanis, hogy a térségben lezajló átalakulások révén a piaci reformok nem célozhatnak meg mást, mint a termelési tényezők termelékenységének lényeges növelését és ennek fenntartását egy viszonylag magas szinten a decentralizált döntési rendszerek bevezetése, valamint a makro-ökonómiai gazdaságpolitikai koordinációk révén [...]”

A vállalati és a vállalkozási tevékenységet is a piacnak kell befolyásolnia a keresleti, kínálati, intézményi hatások révén [...] S végül, de nem utolsó sorban a gazdasági intézményrendszert is a piaci viszonyoknak megfelelően kell átalakítani.” (PALÁNKAI 2005, 12.)

A modernizáció négy fontos tényezőjét az előbbieken hivatkozott munka így határozta meg:

- a fejlett technológiák átvétele
- fejlett tőkepiac
- dinamikus felvevő piac
- képzett és motivált munkaerő

Különösen aktuális napjainkban az uniós integráció politikai feltételeinek összefoglalása:

- a demokrácia általános érvényesülése (1957, Róma)
- a demokratikus intézmények stabilitása (1993, Koppenhága)
- működő demokratikus intézmények (1995, Madrid)
- a demokratikus elveknek való megfelelés (1997, Amsterdam és 2000, Nizza) (PALÁNKAI 2005, 294.)

Anélkül, hogy a képletet leegyszerűsítsük, azt lehet megállapítani, hogy hazánk a csatlakozás idején úgy tekintett az Európai Unióra, mint egy igazán kecsegtető lehetőségre. Úgy látszott, hogy ha meg tudunk felelni ezeknek a kritériumoknak, az az ország, a nemzet és az egyes polgárok boldogulásának legbiztosabb útja lehet. Ma már sokkal inkább érzékelhető az, hogy az uniós nem a megoldás, hanem maga a probléma. A megoldást minden tagállamnak magának kell megtalálni, nem az uniós ellenében, hanem annak fennmaradása érdekében is. Ez a legfontosabb a hazánk és az európai térség problémái közül, még a bűnözés alakulásának tekintetében is. Persze a kétségek továbbra is érzékelhetők. Vajon lehetséges-e a kapitalista termelési mód ellentmondásainak feloldása a polgári társadalom keretein belül, vagy csak új hatalmi mechanizmusok létrehozásától várhatunk eredményt? Vannak történelmi tapasztalatok, amelyek azt bizonyítják, hogy eddig minden olyan kísérlet, amely a polgári jogállam lerombolására irányult, csúfos kudarcot vallott, ellenben minden olyan kísérlet, amely a demokratikus társadalom erőire épített, jelentős eredményeket hozott, noha magát az alapvető ellentmondást teljességgel felszámolni nem

sikerült. (Amint arra Irk rámutat, Kína példája azt igazolja, hogy egy kommunista állam is működtethető a piacgazdaság törvényszerűségeinek alávetve, ami azért a szabadság terén mégiscsak engedmény, főleg ahhoz képest, ahogy korábban az önkény rendszerét a gazdasági életben is alkalmazhatónak ítélte, és ez kis híján a teljes gazdaság összeomlásához vezetett.) A veszélyforrások számbavételekor szükségszerűen elérkezünk a bűnözéshez, és annak extrém formáihoz, mindenekelőtt a terrorizmushoz. A szerző megállapítása meghatározó jelentőségű: „Sokan a 20. század második felének bűnözésében bekövetkező újszerű jelenségeket: a terrorista akciókat és a túszedést az érdekérvényesítés új megjelenési formájának tekintik. Ez a nézet tévesnek tűnik, mert – legalábbis, ami a tartalmi lényegüket illeti – ezek az erőszakcselekmények sokkal régebbi időkben gyökereznek.” (IRK 2012, 36.) Az iménti kijelentésnek vannak konzekvenciái. Ha a bűnözés lényegében ma sem mutat más vonásokat, mint századokkal ezelőtt, akkor ennek legalább két következménye lesz. Az egyik az, hogy a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás humanizálódásának nevezhető csaknem két és fél évszázados folyamatok nem a bűnözés megszűlésével, hanem a büntetőhatalom értékrendjének megváltozásával magyarázhatók. A kegyetlenségre nem lehet válasz a hatalom kegyetlensége, a bűnöző gátlástalansága nem ad jogot a hatalom korlátlan gyakorlásához, a bűnözéstől való félelemre nem lehet gyógyír a hatalomtól való félelem, az igazságszolgáltatás hatékonyságának kulcsa az igazság megállapítása, és nem pedig az, hogy eljárásai és az alkalmazott szankciók mekkora rettegés kiváltására alkalmasak. Ezekre az eszmékre épülhetett a joguralom elve (*a nullum crimen* és a *nulla poena* szabálya), az eljárási garanciák rendszere (a tisztességes eljárás követelménye), az igazságszolgáltatás függetlensége és a büntetés-végrehajtás embersége. A másik következtetés az, hogy a bűnözés új formáinak megjelenése valóban új büntetőjogi megoldásokat sürget, de ez a megújulás nem jelentheti a humánus vezéreszméinek feladását. A demokratikus jogállam büntetőjogát az jellemzi, hogy az nem veszi át a bűnözés logikáját és módszereit. Nem képzelhető el a veszélyeknek és fenyegetéseknek olyan szintje, amely a jogállami értékek feladását indokolhatná, minthogy ez utóbbi esetben maga az önkény állama jelentené a legnagyobb veszélyt és fenyegetést. A jogállami büntetőjog nem vált korszerűtlenné, de kétségtelen, hogy rendkívül kényelmetlen az olyan hatalmi ambíciók számára, amelyek nem túriák a hatalom korlátozását, és azt képzelik, hogy olyan tudás birtokában vannak, amellyel semmilyen más politikai alternatíva nem bír.

A kockázattársadalom képe ijesztő. Témánk szempontjából kétségessé válik, hogy a közbiztonság – mint létező társadalmi folyamatok jellemzésére alkalmas kategória – egyáltalán fenntartható-e.

Ez a kétely az elmúlt évek néhány kormányzati dokumentumában is felfedezhető. Annak ellenére, hogy a rendészet elméleti és gyakorlati művelői hosszú évek óta sürgetik a közbiztonsági stratégia megalkotását, a központi adminisztráció inkább hajlott a fenyegetések általános víziójának elfogadására. Ennek terméke volt a 2073/2004. (IV. 15.) kormányhatározat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról, amelyet felváltott a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározat.

## A komplex biztonság

A komplex biztonsági szemlélet átfogja mindazokat a veszélyforrásokat, amelyek emberi értékeket veszélyeztethetnek. A Magyar Tudományos Akadémia és a Belügyminisztérium gondozásában megjelent kötet a biztonság az alábbi területeit vizsgálta:

- a nemzetközi hatalmi viszonyok változása, geopolitikai következmények
- integritás és biztonság
- katonai biztonság napjainkban
- iszlám és iszlámizmus mint biztonsági kihívás
- közrend, közbiztonság, jogbiztonság
- bűnözés és bűnözéskontroll
- terrorfenyegetés
- migrációs válságok
- környezeti és ipari katasztrófák
- korszakváltások a magyar nemzetbiztonsági intézményrendszerben
- a gazdaság és a nemzet biztonsága
- energia- és környezetbiztonsági kérdőjelek
- a szubjektív biztonság pszichológiai dimenziói
- az identitás kérdései két nyelvvel és két kultúrával élők körében
- a biztonság szociális arca
- az egészségügy biztonsági kérdései
- étrendi kockázatok
- kiberbiztonság és kiberfizikai rendszerek
- adatvezérelt megközelítések és a big data
- számításháló-alapú platformok alkalmazása a környezeti és társadalmi biztonság céljaira
- vízbiztonság Európában, a Duna vízgyűjtőjén és Magyarországon
- élelmiszer-biztonság (FINSZTER–SABJANICS 2017).

Úgy gondoljuk, hogy a sort még lehetne folytatni. A komplex biztonságot fenyegető, de minőségükben eltérő veszélyek (mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése, az államokon belüli instabilitás, a különböző térségekben jelentkező civilizációs gyökerű válságok kihívásai, az illegális és tömeges migráció) egymást erősítő hatások, ezért ezek kezelésére a katasztrófavédelemnek is folyamatosan készen kell állnia.

A centralizált polgári védelem és a helyi autonómiákhoz rendelt tűzoltóság integrált országos irányítása nem jellemző az uniós térségben, de arra több európai ország is mutatott példát, hogy a rendkívüli helyzetekre való felkészülés terén ezen erőknél a koordinált igénybevétele a leghatékonyabban az ügyletek összevonásával, egységes bevetésirányítási rendszereken keresztül történhet. A modern kor legjelentősebb sikereit azzal éri el, hogy a technikai védekező mechanizmusok egész rendszerét alakítja ki. Ezáltal azok a tényezők, amelyek kezdetben a kockázatokat növelték, a védekezés eszközeinek megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. A veszélyek vállalásában nagy szerepe van a politikai reklámnak. A kormányzatok el tudják érni, hogy a saját felelősségi körükbe tartozó tevékenységeket alacsony kockázatúnak állítják be, míg bizonyos külső tényezőknek, amelyek rajtuk nem kérhetők

számon, magas rizikót tulajdonítanak. (PERETTI-WATEL 1999.) A biztonság a társadalom és az egyén szükséglete. A veszély kizárólag olyan fenyegetés lehet, amely a társadalom értékeit támadja. A veszély forrása azonban lehet tisztán természeti eredetű, amely emberi közrehatás nélkül is elindít veszteségekhez vezető oksági folyamatokat. Az emberi beavatkozástól mentes természeti környezet csak annak jobb megismerésével és a természeti folyamatok előrejelzésével tehető biztonságosabbá.

A természeti veszélyek másik nagy csoportja már a természet és a társadalom kölcsönhatásában keletkezik, ezért ezek a kockázatok lényegesen csökkenthetők a természetes környezet megóvásával, a környezettudatos magatartással, annak az elvnek a szem előtt tartásával, miszerint a természet állapota tovább nem rontható. Ennek betartása minden állam, minden intézmény és minden ember kötelessége. A természet jelen állapotban való megtartása emberi jog, az élhető élet egyik fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozata megállapítja: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.” (BÁNDI 2005.) A természet és társadalom közti anyagcsere-folyamatokból keletkező veszélyek egyfelől a természettudományok és a mérnöki apparátusok aktivitását, másfelől pedig a környezeti közigazgatás szolgáltató és hatósági korlátozó, szankcionáló közjogi intézményeinek fejlesztését követeli meg.

A kormányzati stratégia számára a biztonságfogalom bevezetése értelmes absztrakció, de a közigazgatás napi teendőinek meghatározásához túlságosan széles általánosítás. Olyan törekvés ez, amely igyekszik az összes kockázati tényezőt felsorolni, de nem teszi világossá, hogy a kockázatok merőben eltérő minőségeket mutatnak, azok között pozitív és negatív, társadalmi és természeti, közjogi eszközökkel befolyásolható és a jog által nem kezelhető jelenségek jelölhetők meg. A nemzeti biztonságról szóló határozatok homályban hagyják azt aényt, hogy alkotmányos demokráciákban a rendészet közigazgatási hatósági és büntetőfunkciókat teljesít, amelyekben maradéktalanul érvényesülnie kellene a jog uralmának. Ez a szemlélet is hozzájárul a *stratégiák inflációjához*. A jelenségen azt értjük, hogy miközben igényes – de az állami irányítás céljaira kevésbé alkalmas – tudományos fejtegetések jelennek meg különböző országgyűlési és kormányzati dokumentumok formájában (lásd biztonság- és védelempolitika, *drogpolitika*, bűnmegelőzési stratégia, nemzeti biztonsági stratégia), aközben a szakigazgatási ágazatok egyre kevésbé kapnak segítséget ahhoz, hogy kidolgozhassák a maguk sajátos követelményeinek megfelelő gyakorlati teendőket.

Hasonlóan homogenizáló szemlélet az, amelyik a közjog és a magánjog megkülönböztetését tartja idejétmúltnak. Annak ellenére, hogy a két terület között valóban mozgó határok húzódnak, ez a tény önmagában nem a különbségek zárójelbe vételét, hanem ellenkezőleg, az eltérések hangsúlyozását követeli meg. (Ennek jelentőségét különösen a közbiztonság és a magánbiztonság védelmi eszköztárának összevetése során érthetjük meg igazán.)

A közbiztonság nem elavult fogalom. Világosan elkülöníti a magán és a közelet terepeit. Fenntartja a különbségeket a közjog és a magánjog szabályozási megoldásai között, felelősséget vállal az egyes emberért, de nem vonja el az egyéni önvédelem lehetőségét, számol a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel, és meghatározza azokat a jogellenes magatartásokat, amelyekkel szemben a közhatalom *represszív eszközöket* vehet igénybe. A fejlett gazdaság, a környezetvédelem, a szociális biztonság, az egészségügy, a kultúra és az oktatás

rendészeti úton nem fejleszthető. A közbiztonság attól kap értelmet, hogy az értékteremtő rendszerek zavartalan működését hatósági eszközökkel oltalmazzák, segítik.

A közbiztonság a társadalmi jelenségek mérhető tartományába illeszkedik. A személy- és vagyonbiztonság objektív állapotát a *bűnügyi statisztika* tükrözi, különösen akkor, ha az adatok értékelésénél figyelemmel vagyunk azokra a jogi megoldásokra, amelyek befolyásolják a statisztika alakulását. „A regisztrált bűncselekmények száma már a 2013. év vonatkozásában is nagyarányú, 20%-os csökkenést mutatott a 2012. év adataihoz képest, így az elmúlt két évtized legalacsonyabb értékét mutatta. Mindez elsősorban a jogszabályi változásokkal volt magyarázható, amelyek befolyással voltak a statisztikai számbavételre, és ezáltal a regisztrált bűncselekmények számára is. A jogi tényezők statisztikára gyakorolt hatása döntően az okirattal való visszaélések számának jelentős csökkenésében érhető tetten. Ennek hátterében a régi Btk. 277.§ (1) bekezdésének azon, 2013. február 1-jével hatályos módosítása áll (és ezt az új Btk. is átvette), amelynek lényege, hogy a korábban az egy cselekmény során eltulajdonított okiratok számához igazodott a rendbeliség (valós alaki halmazat), ezt követően azonban a cselekmény egy rendbeli bűncselekményként (összetett bűncselekmény (delictum compositum) értékelendő. Ez a változtatás egyértelműen visszaköszön a statisztikai adatokban: az okirattal visszaélések száma 2013-ban önmagában 69 ezerrel volt kevesebb az előző évi adathoz képest. Érdemes megjegyezni, hogy a jogszabályváltozás hatását még felnagyítja és markánsabbá teszi, hogy e bűncselekmény vonatkozásában a 2012. évi adat kiemelkedően magas volt, olyannyira, hogy hozzávetőlegesen minden ötödik (100-ból 18) regisztrált bűncselekmény ezt a tényállást merítette ki. A Btk. változásain kívül a regisztrált bűncselekmények számának drasztikus visszaesésében a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény értékhatárra vonatkozó változásai is szerepet játszhattak. A 2014. évben regisztrált bűncselekményeinek száma 329 575 volt. Ez az előző évi adathoz képest 15%-os, abszolút számát tekintve mintegy 48 ezres visszaesést mutat.” (*Tájékoztató a 2014. évi bűnözésről* 2015, 5.)<sup>7</sup>

A közbiztonságról kialakult közvélemény a *szubjektív biztonságról* tudósít. Ez utóbbi méréséhez rendszeres közvélemény-kutatásokra van szükség. A közbiztonság kooperációs termék, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai, továbbá az *önvédelem* egyéni és kollektív teljesítményei összegződnek.

A jól megfogalmazott *közbiztonsági stratégia* a bölcs kormányzás hatékony eszköze. Minthogy pedig a közbiztonság felettébb alkalmas arra, hogy annak megőrzése a legkülönbözőbb politikai erők közös ügye lehessen, a közbiztonsági stratégia lehet a felelős politizálás egyik első terméke, amelyben megjelenik a parlamenti erők konszenzusa mint a hosszú távú, több cikluson átívelő rendészeti modernizáció nélkülözhetetlen feltétele.

<sup>7</sup> Az ismertté vált bűncselekmények száma tovább csökkent 2015-ben 280 113-ra, majd 2016-ban 290 779-re nőtt, de ez a 3,8%-os emelkedés csak azért következett be, mert egy hamis bankkártyák felhasználásával elkövetett Zala megyei csalás a bűnügyi statisztikában húszezerrel növelte az esetszámot. Forrás: Legfőbb ügyészség: csökken a bűnözés Magyarországon. *Magyar Idők*, 2017. szeptember 29. Elérhető: <http://magyaridok.hu/belfold/legfobb-ugyeszseg-csokken-bunozes-magyarorszagon-2280622> (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.)



## A jogbiztonságról

Az Igazságügyi Minisztériumban 2006 januárjában elkészült *A jogbiztonsági stratégia (2007–2013)* című munkaanyag. (FINSZTER 2016.) Ennek egyik alapja az Alkotmánybíróság jogbiztonságról kialakított felfogása. (Az Alkotmánybíróság határozataiból következően a jogbiztonság elemei különösen: a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jogszabályok ellentmondás-mentessége, az egyedi esetre hozott jogalkotás tilalma, a szerzett jogok tisztelben 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 a túl tág vagy a túlságosan határozatlan fogalmak használatát, a jogszabály szövege pedig érthető és világos legyen, és megfelelően értelmezhető normatartalmat hordozzon.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177., 201.]

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.” (ABH 1992, 135., 142.) „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.” (ABH 1993, 607., 608.) 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”. (ABH 1997, 299., 301.)

„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.” [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., 92.; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191., 195.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177., 199–200.] [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 533.]

„A jogbiztonság kifejezi azt az állapotot, amelyben az egyéni jogok védelmezettek másokkal és az állami önkénnyel szemben.” [*A jogbiztonság stratégiája (2007–2013)* 2006, 5.] A jogbiztonságról szóló stratégia főbb területei: a jogi szabályozás, valamint a jog érvényesülésének garantálása, a jogalkalmazás (közigazgatás és igazságszolgáltatás).

A 2006-ban kelt jogbiztonsági stratégia, noha dicséretes kezdeményezésnek tekinthető, nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, nem javította a hazai jogalkotás minőségét, és nem járult hozzá a jogbiztonság erősítéséhez. Pedig helyesen határozta meg magát *funkcionális stratégiaként*, és érénye volt, hogy egy alapos *állapotanalízisre* épült, szembe mert nézni a jogalkotás során elkövetett saját hibáival is. Mégis kudarcot vallott, amelynek az okait három pontban foglalhatjuk össze: 1. A stratégiai tervezés kultúrájának hiánya;

2. a kormányzás politikai és közhatalmi tartalmának tisztázatlansága; 3. a jog és az állam tisztázatlan viszonya. Lássuk ezeket most sorban!

A *stratégiai tervezés kultúrájának hiánya* kapcsán általánosan megállapítható, hogy az 1990-től napjainkig terjedő kormányzati ciklusok egyikében sem alakult ki a stratégiai tervezés módszertana és gyakorlata. A vezetéstudománynak és a legkülönbözőbb szervezéleméleteknek köszönhetően ajánlások dolgában jól állunk, de minthogy azok a vállalkozói szféra adottságaira tekintettel fogalmazódtak meg, a legeredetibb ötletek is csak nagy megszorítással adaptálhatók a jogalkotás, az igazságszolgáltatás és a közgazgatás területére.

A jogbiztonsági stratégia *funkcionális*, abban az értelemben, hogy igazságos és kiszámítható jogi szabályozásra az állami irányítás minden ágazatában szükség van (gazdasági élet, pénzügyek, egészségügy, oktatás, társadalombiztosítás, rendészet stb.). De a mégoly gondosan elkészített funkcionális stratégia is hatástalan marad, ha hiányoznak az *ágazati stratégiák*. Pedig azok a mai napig nem születtek meg.

A tervezési kultúra hiánya, nem a kormányzati tényezők felkészületlenségével, hanem a hatalom *önkorlátozó* módon történő működtetésének elutasításával magyarázható. A kormányzati munka nyilvános és felelős tervezése maga is önkorlátozás. A stratégia alapja a jelen helyzet alapos felmérése, ami nem történhet meg a saját tevékenység *önkritikus* értékelése nélkül. A hatalom abszolutizálása ilyen „gyengeséget” nem engedhet magának. A tervek időről időre *számon kérhetők*, sőt gyakran korrekcióra szorulnak. A korlátok nélküli hatalom azonban elutasítja a számonkérést, az abszolút igazság birtokosa soha nem kerülhet abba a helyzetbe, hogy terveit módosítania kelljen.

A jogbiztonsági stratégia második problémája a *kormányzás politikai és közhatalmi tartalmának tisztázatlansága* volt. A kormányzás alkotmányjogi szabályozása a szakirodalomban kellő figyelmet kapott, viszont a jogelmélet, a közigazgatási stúdiumok és a politológia, amelyeknek kutatási tárgya lenne a kormányzati munka is, igen keveset tettek annak érdekében, hogy legalább három kérdésben világos válaszokat kapjunk. (PETRÉTEI 2013, 139–163.) A kérdések a következők:

- Milyen kapcsolatok kívánatosak a pártpolitika és a kormányzás között annak érdekében, hogy a kormányzó politikai erői akarata ne kerüljön ellentmondásba az alkotmányos jogállam működési elveivel?
- Melyek azok a feltételek, amelyek megteremtik a politikai irányítás és a szakigazgatás ágazati szakmai követelményeinek a harmóniáját?
- Hogyan kerülhető el a „jogalkotói hatalommal való visszaélés”, amely a törvények túltermeléséhez, személyre szabott jogalkotáshoz, a megalkotott jog gyors elavulásához, a jognak taktikai (propaganda) eszközzé degradálódásához vezet?

Az előbbi kérdésekre nincs egyértelmű válasz, de hogy maguk a kérdőjelek indokoltak, azt számos tudományos munka bizonyítja. (SAMU 2003.) Talán egy új bontakozó társadalomtudomány, a *kormányzástan* vihet közelebb a problémák megoldásához. Sárközi Tamás így ír a kormányzás tartalmi átalakulásáról amelyben „megváltoznak az államfunkciók, megjelenik az a korábban ismeretlen követelmény, hogy a jogállam egyben hatékony is legyen. A közhatalom gyakorlása ma már elválaszthatatlanul összefonódik a közszolgáltatások nyújtásával, a par excellence politikai kormányzás kiegészült a közigazgatás-irányítás és a közintézmény-menedzselés funkcióival.” (SÁRKÖZI 2012, 13.)

Mi van azonban akkor, ha egy sikeres politikai erő arra az álláspontra helyezkedik, hogy a jogállam, legalább is annak liberális változata, nem alkalmas a hatékony működésre, ezért leváltásra szorul. Sárközi újabb monográfiájában reagál erre a lehetőségre: „A jogállamiság nem egyszerű jogi technika, hanem demokratikus politikai érték. A jogállam alapvető ismérvei (például a jogbiztonság) az elmúlt kétszáz év alatt Európában kialakultak, függetlenül attól, hogy egyes elemek esetleg többféle értelmezést engednek, illetve hogy a jogállamiság sem változatlan.” (SÁRKÖZI 2014, 19.) A továbbiakban az idézett gondolatot úgy folytatja, hogy a hatékonyság korlátja lehet a „jogállamiság végletekig való túlhajtása”, de „a hatékonyság, illetve a hatalomérvényesítés érdekében viszont nem szabad túllépni a jogállami korlátokat”. (SÁRKÖZI 2014, 20.) Ami azt illeti, napjainkban a *jogállamiság végletekig való túlhajtásának* a leghalványabb veszélyét sem látjuk.

Van olyan értelmezés is, amelyik a „jurisztokráciának” nevezett jelenség terjedésével komoly veszélynek látja a jogállamiság túlhajtását, ami végső soron az egyes nemzetállamok szuverenitását is korlátozza: „A szovjet birodalom szétesése az 1990-es évek elejétől különböző erősségű alkotmánybíróságokat hozott létre az összes volt közép-kelet-európai csatlós államban és az újonnan függetlenné vált, volt szovjet tagállamokban is. Ezekben a fejleményekben központi szerepe volt a domináns amerikai politikai elitnek, vagy mint megszálló hatalomnak, mint a németeknél és az olaszoknál, vagy mint hegemon globális hatalomnak, mely világpolitikai szinten ösztökölte e változásokat, és a változások után alapítványai és pénzügyi segélyei révén határozta meg főbb vonalaiban a kialakuló új politikai rendet. A diktatúrák bukása, megbuktatása után így ezekben az országokban nem egy tiszta demokratikus politikai keret jött létre, mely az adott társadalom tömegeire bízta volna önmaguk sorsának meghatározását, hanem több-kevesebb fokban felülről egy globális hatalom által meghatározott normatív keretet helyeztek föléjük. Országokon belül ezt sokszor az alkotmánybíráskodás eszméjének eltorzításával és a demokratikus törvényhozási többség elfojtásával érték el, de nemzetközi-globális szinten is több fejlemény ezt a célt szolgálta. Így az emberi jogi egyezmények radikálisan kitérítő értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok alkotmányai felé említhető. De ugyanígy említhető egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia szerveződése, illetve az egyes országok alkotmánybírói és főbírói testületeinek ebbe betagozása, mely végül megkoronázza a jogon keresztül is érvényesülő a globális hatalmi rendszert. Ennek révén egy sűrű keret jött létre napjainkra, mely a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre inkább egy globális jurisztokráciába olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást.” (POKOL 2015, 4–5.) Ugyancsak a jogállam túlhajtását jelenti a „totális joguralom”, minthogy „a jogállamiságnak is lehetséges olyan felfogása (kialakítható olyan hatalomgyakorlás a jogállamiság nevében), amelyben a jogalanyok egyre kevesebb szabadsággal rendelkeznek, és az elvileg a jogaikat, a szabadságukat védeni hivatott jog végső soron teljes kiszolgáltatottságukat okozza”. (VARGA Zs. 2015, 11.) Megjegyzendő azonban, hogy az alkotmánybírói aktivizmusnak nevezett „túlhatalom” – csakúgy, mint a globalizálódó jogállamiság (lásd az uniós intézményeket, mindenekelőtt az Európai Bíróságot) – példái nem általában a jogalanyok, hanem sokkal inkább a kormányzati cselekvés szabadságát korlátozzák, sokszor éppen az egyéni szabadságjogok védelmében. Lehet, hogy az nem jó, ha az Alkotmánybíróságnak egy országban „szabadkártyás” felhatalmazása van, de az még rémisztőbb, ha ezzel a „szabadkártyával” a titkosszolgálatok rendelkeznek.

Sólyom László úgy látja, hogy Európában „a politika alkotmányosodásának” folyamata zajlott le. „Erre az időszakra esik, hogy Európában elterjedt az alkotmánybíráskodás, és kibontakozott az alkotmánybíróságok jogalkotó tevékenysége. A »bírói kormányzás« korábban fenyegetésként felrajzolt kísértetéből a bírói törvényhozás valósága lett arra az időre, amikor a magyar AB felállt. Ez pedig az egész politikai rendszer átalakulását vonta maga után.” (SÓLYOM 2004, 10.) Ezekből a gondolatokból az tetszik ki, hogy a politika és a jog viszonyának rendezése – legalábbis Európa nyugati felén – az alkotmánybíráskodás gyakorlatán keresztül szavatolt, minthogy az alkotmánybírói döntések képesek a politikai akarat korlátozására minden olyan esetben, amikor ez az akarat jogszabályi formában ölt testet. A szerző azonban arra is rámutatott, hogy a magyar Alkotmánybíróság, miközben kiemelkedő „alkotmányfejlesztési” missziót töltött be, a jog és a politika jogállami követelményeknek megfelelő együttéléséhez csak nagyon kevésbé járult hozzá. „Az Alkotmánybíróság nem vette kellő súllyal számításba azokat a közvetítő hatalmakat, amelyek a politikai rendszer nagyon is valós részei. Még a megkerülhetetlen közvetítő szervezetet, a pártokat is a jogszabályokba zárkózva értelmezte az AB. Megállapította, hogy a párt attól párt, hogy a parlamentbe törekszik, külön jogállást ismert el a parlamenti párt számára stb. De nem hozott valóban elvi ítéleteket, amelyek kifejtették volna, mit jelent az alkotmányban, hogy a pártok közhatalmat nem gyakorolhatnak, holott a parlamentben és kormányra jutva nyilván közhatalom urai. Azaz hiányzik a »közvetlen« hatalomgyakorlás értelmezése, azé a szűrőé, mely a párthatalmat államhatalommá transzformálja.” (SÓLYOM 2004, 17.) Megjegyezzük, hogy az itt exponált probléma továbbra is élő, noha az Alaptörvény pontosított, amikor úgy fogalmaz, hogy „a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak”. [Alaptörvény, VIII. cikk (3) bekezdés.]

Sólyom cikke azért is tanulságos, mert figyelmeztet arra a fáziskésésre, amely a rendszerváltást jellemezte. A jog uralmának és a hatalmi ágak megosztásának olyan ideáljai álltak előttünk, amelyek időközben a példaadó vezető polgári államokban is sokat veszítettek fényükből: „A sokasodó államm célok a törvényhozás kapitulációját jelzik a modern állam feladatai előtt, amelynek szervezési, kockázatkivédési igényeket kell kielégíteniük. Ezek konkrét igazgatási intézkedésekkel, egyre inkább nem állami partnerek bevonásával, s egyre kevésbé jogi eszközökkel oldhatók meg. Így azonban a törvényhozás demokratikus ellenőrzése alól is kicsúsznak a folyamatok. Jogi alap és formák nem lévén a bírói kontroll sem érvényesülhet. A politikai rendszer egyre nagyobb részei válnak értelmezhetetlenné az alkotmányok szemszögéből, amelyek a világosan elkülönült társadalmi és állami szférán kívül nem ismertek más.” (SÓLYOM 2004, 20.) Úgy gondoljuk, hogy Magyarországon még rosszabb a helyzet, mert a törvényhozás nem tudott védekezni az olyan törekvések ellen, amelyek

- törvényi formát adtak jogi eszközökkel nem kezelhető társadalmi problémáknak (lásd például a prostitúció elleni törvényecsomag kudarca);
- törvénybe erőltettek olyan ideológiai elgondolásokat, amelyek azután kormányonként – egymásnak ellentmondó módon – ismételten napirendre kerültek (a szigor jogpolitikája vs. a bűnmegelőzés primátusa stb.);
- jogalkotással kívánták szűkíteni az igazságszolgáltatás autonómiáját (a büntetékiszabásnál a középérték, az előzetes letartóztatás kötelező esetének megfogalmazása, bűnmegelőzési ellenőrzés a rendőrségi törvényben, kiemelt ügyek kategóriája stb.);

- „salátatörvények” elfogadásával a végrehajtó hatalom „irodájává” teszik a parlamentet, amelynek pedig feladatai közé tartozna a kormányzati munka kontrollja is.<sup>8</sup> [76/B/2005. (II. 15.) AB határozat.]

Ehhez képest a stratégiai tervezésnél elmulasztották számba venni a jogalkotási feladatokat olyan tárgyköröknél, amelyek a jog uralma alá tartoznak. (Nehéz rendőrségi reformot végrehajtani a szükséges jogalkotási feladatok áttekintése nélkül, kudarcra van ítélve a közigazgatás modernizációja, ha abban nem jelenik meg, avagy zárójelbe kerül a jogalkotási szükséglet.) Megoldás lehet a rögtönzések helyett a jogalkotás tervezése. A tervezés a felelős kormányzás számára lehetővé tenné a megelőző hatásvizsgálatokat, az érintett tudományterületek eredményeinek és a szabályozásra váró ágazatok szakmai tapasztalatainak bölcs mérlegelését. Ez a kötelezettség nem korlátozza a politika felelősségét a távlatos célok megfogalmazásában, de azzal a veszéllyel sem kellene számolnia, hogy emiatt a végrehajtó hatalom elmerül a technicista részletekbe. Egy másfajta veszélyre hívja fel a figyelmet Szigeti Péter, amikor arról ír, hogy „– egyfajta technicista szakszerűség jegyében – éppen az összefolyamatra, az egészre irányuló politikai tételezések minősége, a kormányzati cselekvések vesznek a semmibe”. (SZIGETI 2003, 137.) A jogalkalmazóknak kötelességük lenne a szárnyaló politikai elképzelések professzionális opponálása. (Agresszív politikai erőkkel szemben a megfélemlített közzolgálat aligha képes teljesíteni az ilyen kontrollszerepet, noha a bölcs kormányzás épp, hogy elvárná ezt a támogatást a hivatalnoki kartól.)

*A jog és az állam tisztázatlan viszonya.* Miközben hiányoljuk a törvényalkotás tudományos és szakmai megalapozását, azt is megemlítjük, hogy legalább annyira hiba a „professzori” szempontoknak a gyakorlattól elszakadt érvényesítése, amelyre a büntetőeljárás reformja során bőségesen akadt példa. Ehhez kapcsolódó jelenség a normatív reform erőltetése *szervezeti és működési reformok* nélkül. *Normatív reformnak* a modernizáció célkitűzéseit magában foglaló anyagi és eljárásjogi kódexek megalkotását tekinthetjük, a *szervezeti és működési reform* pedig azon állami szervek felépítésének és működésének összhangba hozatala a tételes közjoggal, amiknek a hatályos jog érvényesítése a feladata. Az új szellemű jogalkotás szervezeti reformok nélkül kudarcra van ítélve, aminek következménye a *jogállami ellenforradalom*. Azt a jelenséget nevezhetjük jogállami ellenforradalomnak, amikor a jogalkalmazás bebizonyítja, hogy képes megakadályozni egyes új jogszabályok érvényesülését. (Az 1998-ban elfogadott büntetőeljárás törvénnyel kapcsolatban gyakran hangoztatott nézet volt az, miszerint „mondjon bármit is az új kódex, mi mindent ugyanúgy csinálunk, mint korábban.”) A jogbiztonság megingását jelző tüneteknél aligha van ennél

<sup>8</sup> Az említett alkotmánybíróági döntés a költségvetési törvény (Kötv.) célhoz kötöttségéről a következőket állapítja meg: „A Kötv. az állam bevételeit és kiadásait mutatja be, főleg pedig azt, mire kívánja az állam a bevételeit fordítani. A költségvetési törvény címzettjei az állam szervei, amelyeket a törvény felhatalmaz arra, hogy a költségvetésben számukra biztosított előirányzatot egyéb (nem költségvetési) jogszabályok figyelembevételével felhasználják jogi kötelezettségeik teljesítésére vagy más, jogilag megengedett célokra. Ez a célhoz kötöttség tehát az előirányzatok költségvetési törvényhez kötöttségét jelenti. A Kötv. – rendeltetését, természetét, jellegét tekintve – eltér más törvényektől. A jogtudomány ezt a különbséget gyakran a materiális és formális értelemben vett törvény fogalommal írja le, kimutatva, hogy a Kötv. csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A Kötv.-nek ez a sajátos, speciális jellege kizárja azt, hogy a Kötv. más törvényeket módosítson, de ugyanúgy az is kizárt, hogy a Kötv.-t más későbbi (nem költségvetési tárgyú) törvény módosítsa.” [76/B/2005. (II. 15.) AB határozat.]

súlyosabb, ugyanis ennek az lesz a következménye – amint ezt büntetőeljárás törvény esetében láttuk – hogy a tételes jog szép lassan feladja modernizációs elképzeléseit, és alkalmazkodik a konzervatív szervezet elvárásaihoz. Ez a mutáció azután a törvény rendkívül gyors devalválódásához vezet. (A 2003-tól hatályos büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény még másfél évtizedet sem élt meg. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 2018. július 1-jétől lép hatályba.)

A közjogi szervezetszabályozó eszközök köréből viszont olyan példákat említünk, amikor a végrehajtást nem a stratégiai gondolkodás hiánya, hanem „műfaji” zavarok akadályozzák. A bűnmegelőzési nemzeti stratégiát magában foglaló, már említett országgyűlési határozat például nagyszerű tudományos disszertáció volt, holott a határozatnak műfaja szerint a parlament számára kellett volna feladatokat szabnia. Ha pedig a bűnmegelőzés címzettje az egész társadalom, akkor nem a határozat, hanem a törvény lenne a megfelelő forma. Hasonló kifogás emelhető a drogstratégia országgyűlési határozatba foglalása ellen is. Utóbbi arra is példa, hogy előfordulhat, hogy a parlament a saját határozatának szellemével szöges ellentétben álló jogalkotási gyakorlatot követ. [Lásd az Országgyűlés 106/2009. (XII. 21.) OGY határozatát a kábítószer-probléma kezelése érdekében készített nemzeti stratégiai programról.]<sup>9</sup> Ezt követte a 2013. október 18-tól hatályos a 80/2013. (X. 16.) OGY határozat a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013–2020: *Tiszta tudat, józanság, küzdelem a kábítószer-bűnözés ellen* címmel.

A rendészet modernizációjára több stratégiai tervezetet ismerünk, ezek egyike sem válaszolt az előbbieken érintett kérdésekre, és végül valamennyi feledésbe merült. Ezzel kapcsolatban felmerülhet az a kérdés is, hogy a még csak munkaanyagokban megfogalmazott ágazati és funkcionális stratégiák milyen jogi formát ölthetnek annak érdekében, hogy végrehajtásuk biztosítható legyen. Példának okáért a jogbiztonságról kialakított stratégiai elgondolások, amennyiben azok normatív formát ölthetnek, a jogalkotás rendjéről szóló új törvényben kaphattak volna megfogalmazást. (Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt.)

Indokolt lenne a rendészet jövőjét *közbiztonsági stratégiára* építeni, de ilyen munkálatokról nem tudunk. Más országok gyakorlatát követve sürgős szükség lenne törvényt alkotni a közbiztonságról, mert a legtöbb rögtönzés éppen ezen a területen történt, pedig ez a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteti. Egy ilyen törvény továbbá a közbiztonság beruházási igényeit is megfogalmazhatná, ami talán véget vethetne a hiánygazdálkodásnak. (De a pazarlásnak is, mert a törvényre emelt közbiztonsági stratégia számos párhuzamoságot és szervezetburjánzást felszámolhatna.)

Ez idő szerint csak azt lehet tudni, hogy a korábbi évek stratégiai tervezőmunkáját nem követte kormányzati cselekvés, jelenleg pedig mintha a tervezés nélküli cselekvés ideje jött volna el. Legalábbis erre következtethetünk abból a heves jogalkotásból, amelynek 2010 óta tanúi, de nem részesei vagyunk.

A felelős kormányzás szép példája lehetne, ha a jövőben a közbiztonsági stratégia tartalmát tekintve

- a jelen helyzet valóságghú bemutatására,
- a távolabbi jövő konszenzuson alapuló víziójára,

<sup>9</sup> 106/2009. (XII. 21.) OGY határozat a kábítószer-probléma kezelése érdekében készített nemzeti stratégiai programról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a09h0106.OGY> (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.)

- a szakmai szempontok értő elfogadására,
- az egész társadalom iránt érzett felelősségre,
- a szűk pártpolitikai szempontok zárójelbe tételére épülhetne,
- és formáját törvényekben nyerné el.

Az általános jogpolitikában és a kriminálpolitikában a jogalkotás rendjéről szóló törvény és a közbiztonságról szóló törvény egyik fundamentuma lehetne a jövő bölcs kormányzásának, ami előfeltétele egy időtálló és biztonságot ígérő rendészeti stratégiának, és nem mellesleg távlatokat nyithatna mindazok számára, akik a rendészeti közszolgálatban találják meg élethivatásukat.

### A változó tételes jog

A jog fennhatósága alá kerülő rendészet a jog humanizálódásának 19. századi folyamataiban találja meg gyökereit. (FINSZTER 2011.) A társadalmi mozgások területén bekövetkeztek olyan változások, amelyek a rendészeti igazgatás és a bűnüldözés (kriminalisztika) elméleti megalapozását sürgették. Ezek sorában különösen három tényezőre hívjuk fel a figyelmet.

*Az első fordulat az értékek hierarchiájában jelentkezett,* amikor annak csúcsára 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. (BECCARIA 1967.) 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 terhelhet nem szabad terhelni; szóval: elvész a szabadság, de nem a humanitás.” (VUCETICH 2007, 92.)

Vajon 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 büntetőjog humanizálásával a társadalom? 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 jog világában történt.* Megszületett egy addig nem létezett normatan, a dogmatika, amelyik 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”. (Csemegi-kódex 1880, 29.) 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 felelősre vonás enyhébb útjai már nem járhatók. Jogot a jogtudomány által feltárt törvényszerűségek figyelembevételével érdemes alkotni. A jogalkotás mesterség, a törvényírás technikáinak olyan birtoklása, ami közérthető, világos, betartható, a jogsértés következményeit előrevetítő szöveget eredményez. Az eljárási szabályok megalkotása hasonló követelményeknek engedelmeskedik, kiegészülve néhány sajátossággal, amelyeket a büntetőeljárás jog tudománya tárt fel.

„A büntetőeljárásban a megismerésnek vannak határai, amelyek részben a büntetőjogból és az eljárási jogból következnek, de részben ezektől függetlenek.” (KIRÁLY 1972, 107.)

A büntetőeljárás 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);
- a jogi és az ismeretelméleti igazság eltérő természete, ami 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 a 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.” (KIRÁLY 1972, 221.)

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 előreláthatók 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 jelentőségük 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 kézre kerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat.]

*A harmadik fordulat a természettudományok példátlan fejlődése a 19. században, ami a bűnügyi tudományokat is megtermékenyítette. A kriminalisztika az a bűnügyi tudomány, amelyik azon fáradozik, hogy a nyomozást olyan taktikai és technikai eszközökkel ruhazza fel, amelyek 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 szolgálatába állítsa. A történelem harmóniájának szép példája, hogy amikor a büntetőhatalom önkorlátozást hajtott végre, és lemondott az embert tárgynak tekintő eszközeiről, éppen 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. Ennek a megismerésnek három szintjét érdemes megkülönböztetni: a mindennapi, a szakmai és a tudományos tájékozódást.

*A mindennapi életben a bizonyítási folyamat spontán, amorf és autonóm módon megy végbe, mert nincsenek előre megtervezett receptek, nincs meghatározva annak formája, és nincsenek az egyénre érvényes kötelezések sem. Szabadságunk van abban is, hogy mit fogadunk el bizalmi alapon, vagy miben kételkedünk a mégoly nyilvánvaló bizonyító tények ellenére is. Az ismeretek igazságtartalma a gyakorlatban ellenőrizhető ugyan, de nem valamennyi helyes felismerés igazolható azonnal, ehhez néha nagyon hosszú idő szükséges. Nem ritka dolog, hogy a sikeres gyakorlat hamis ismeretekre épül, és az sem kizárt, hogy a helyes cselekvést éppenséggel az ismereteink hiányának, a nem tudásnak köszönhetjük. Viszont a hétköznapiakban a megismerést mint a környezettel való kommunikációt nem lehet abbahagyni; akkor is cselekedni kell, ha tárgyunkról nagyon keveset vagy éppenséggel semmit nem tudunk. (A jogsértések elleni védekezés valami hasonló természetparancsnak engedelmeskedik, ezért – amint azt a büntetőeljárás történeti formáinak tanulmányozása is igazolja – akkor is működött valamilyen igazságszolgáltatás, amikor a múltbéli tények megállapítására csak kevés lehetőség kínálkozott.)*

A következő szintet mondhatjuk *szakmai megismerésnek*, ami a hivatás szabályaihoz igazodó, technológiai rendet követő megismerés. A mesterség gyakorlása speciális felelősségvállalást is feltételez. Kialakulása társadalmi szükségleteknek köszönhető. Nem általánosan elterjedt tudás, hanem a közösség meghatározott részének a privilégiuma, azoké, akik a tanulásnak ezt az útját választják, és ezáltal megkülönböztetik magukat a többségtől, de egyúttal vállalják is a közösség kiszolgálását. (A nyomozói tudás mestersége ugyancsak későn, a 17. században, a rendészeti hivatal megjelenésével kezdett formálódni, de valóságosan megtanulható hivatássá csak a 19. század végén vált, éppen a kriminalisztika színre lépése nyomán.)

A *tudományos megismerés* nem lehet spontán, hanem legalább a tárgy kiválasztásában és az ahhoz illeszkedő módszerek kimunkálásában tudatos, tervszerű tevékenység. A feltárt ismeretek igazolása gondosan kidolgozott módszertan szerint történik. Az elmélet metodikája nem csupán a kutatási tárgy külső jegyeire figyel, hanem nagymértékben támaszkodik annak felismert törvényszerűségeire, lényeges és tartós tulajdonságaira.

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 arra törekedtek, hogy azt összhangban hozzák a változó képet mutató bűnözés elleni küzdelem szükségleteivel. Olyan új területek születtek, mint a hang- és szagazonosítás, a kábítószer-anyagok vizsgálata. Forradalmian újnak számít a (genetikai) DNS-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 hoztak előretörést, másfelől pedig a számítástechnikával kapcsolatos bűnesetek nyomozása egy új szakértői ágazat, az informatikai szakértés megjelenéséhez vezetett. „Az ezredforduló idején hazánkban is előrelépés történt a korszerű tudományos, számítástechnikai és információátviteli módszerek (DNS-adatbázis, automatikus ujjnyomat-nyilvántartás) alkalmazásában [...] A világ számos fejlett országában már több évtizede működő új bűnügyi tudományos intézetek (így például a német Bundeskriminalamt, az angol Forensic Science Service, az USA FBI Laboratory stb.) rendszeres kapcsolatot tartanak a kutató és fejlesztő intézményekkel, szakszerűen közlik az alapkutatásokkal 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.” (KATONA 2004, 525.)

Kérdés persze, hogy a természettudományos eszköztár nem teszi-e feleslegessé az eljárési 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 eljáráshoz való jog tehát abszolút érvényű annyiban, hogy nincs olyan helyzet, amelyben bárkit e jogától meg lehetne fosztani.” (BÁRD 2007, 61.)

Amint azt láttuk, három társadalmi, jogi és tudományos esemény játszott meghatározó szerepet a rendészeti igazgatás joguralom alá helyezésében:

- az emberi jogok felértékelődése, élükön az emberi méltóság korlátozhatatlanságával;
- a büntetőtudományok alapjaira támaszkodó büntető anyagi és eljárési 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, ami 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.

Ha azt vizsgáljuk, hogy az imént felsorolt állami funkciók közül melyiket milyen arányú felelősség terheli ezért a hiátusért, akkor első helyen nem a jogi szabályozás hiányosságait kell említeni. Bármilyen heveséssel folyik a büntetőjog-alkotás, az önmagában megoldást nem hozhat. Az írott jog absztrakt tilalmi csak az ítélkezési gyakorlat konkrétségében képesek érvényesülni. A bűnüldözés az igazságszolgáltatás előkészítése, ami nem nélkülözheti az ítélkezés iránymutatásait. A nyomozást a büntető anyagi és eljárási kódexek szüntelen módosításai elbizonytalaníthatják, ellenben az időtálló törvényekben megtestesülő jogbiztonság, továbbá az erre támaszkodó egységes és magas szakmai színvonalon működő igazságszolgáltatás magabiztossá és ezáltal eredményesebbé teheti. (Az új büntetőeljárási kódexről gyakorlati tapasztalataink még nem lehetnek.)

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 hirdetők 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, miszerint 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 ítélkezés gyorsítását és hatékonyságának növelését célozták, ezt az ideológiát tükrözik. A védelem jogának szűkítése, a szabadságkorlátozó kényszerintézkedések alkalmazásának kiterjesztése, a nyomozási bíró funkcióinak átértelmezése (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 közbiztonsággért aggódó polgárt, hogy a bűnügyi hatóságok nem eszköztelenek a bűnözés elleni küzdelemben. A büntetőeljárás jogviszonyok hatalmi jellege azt jelenti, hogy a felderítés számára a kényszerítő eszközök egész arzenálja áll rendelkezésre. Különösen a szabadságkorlátozó kényszerintézkedések jelentenek olyan jogkorlátozást, amelyekről csak némi cinizmussal állítható, hogy nem előre hozott büntetések, és végrehajthatók az emberi méltóság sérelme nélkül. (A médiában közvetített őrizetbe vételek, a bilincselés nálunk meghonosodott szabályai, a vezetősíj használata tovább fokozza kételyeinket.) Ha pedig a titkos információgyűjtés 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 nyomozást 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 saját tudását kívánja gyarapítani. (Ezen az sem változtat, hogy az új büntetőeljárás kódex a felderítésnek ezt a szakaszát előkészítő eljárás néven szabályozza, és ezzel a büntetőeljárás részévé teszi. Arról azonban gondoskodik, hogy ez a felderítés ne váljon sem időben, sem tárgyában parttalaná. Időbeli korlát a hat, illetve a kilenc hónapos határidő, a tárgyi korlát pedig az ügyész tájékoztatása, ami azt is jelenti, hogy az ügyészégi felügyelet biztosíthatja, hogy a felderítés kizárólag a bűnüldözés szempontjából releváns tényekre és körülményekre terjedjen ki.) Ugyancsak a felderítés sajátossága, hogy szemben a nyomozás rekonstruáló jellegével, a rendelkezésre álló felderítési módszerek alkalmassak 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 nézvést, hogy hol vannak ennek a beavatkozásnak (a csapdaállításnak) 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 is, de lehet a hibás bűnüldözési gyakorlat forrása is. 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 azokat a 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 elkerülhető,

hogy ártatlanokat sújtson a büntetőjog.” (BÁRD 2007, 56.) 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 megóvják a demokratikus társadalmak humánusot szolgáló értékrendjét.

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, ezzel kockára téve a demokratikus társadalmak büntetési igényének erkölcsi alapjait és saját szakmai becsületüket.

A bűnüldözés fő eszköze az információszerezés. 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, és a győzelemért minden eszköz megengedett. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt, és nem követelhető tőle a feltétlen eredményesség. A történelem mégis arra tanít, hogy az ilyen esendő igazságszolgáltatás messze alkalmasabb a szabad emberek biztonságának megteremtésére, mint bármiféle „biztonságosztónak” álcázott önkény.

## Összefoglalás a II. fejezethez

Az a törekvés, amelyik a közrendnek mint általános erkölcsi rendnek a lényegét a jog világán kívül keresi „a közrendet olyan, többnyire íratlan szabályok összességének minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek”. (SZAMEL 1990, 13.)

A jogrend egyik része magánjogi rend, amelynek a középpontjában a személyiség védelme, valamint a civil szféra, a gazdaság és a piaci viszonyok rendezettsége áll; a másik pedig közjogi rend, amelyben az egyén és a közösség, az állam és polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatók. A közjog által létesített rend a közrend. (KÁNTÁS 1997a, 50.)

A közrend jogtudományi fogalma vitatott. Ezeknek a polémiáknak a joguralom szempontjából az ad jelentőséget, hogy amennyiben a közrend tágabb fogalmát fogadjuk el (a jogrenden kívül az erkölcsi rendet is beleértjük), akkor ez a rendészeti igazgatás számára lényegesen szélesebb felhatalmazást jelent ahhoz a felfogáshoz képest, amely szerint a közrend alá kizárólag a közjog által szabályozott rend sorolható.

A közbiztonság normatív fogalma tartalmazza egyfelől a közjogban meghatározott államcél, amelynek megvalósítása állami feladat, másfelől a jog által elismert társadalmi érté-

keket, amelyek megvédelmezéséhez indokolt lehet az alapvető emberi jogok törvényben meghatározott korlátozása is.

A közbiztonság materiális fogalma azonos mindazokkal a társadalmi viszonyokkal, amelyek igénylik azt a biztonságot, ami a mindennapi értékteremtő munka feltétele, ami a hétköznapi napokban ténylegesen létezik és élményszerűen átélhető, vagy hiánya megszenvedhető.

Van a közbiztonság sérelmének egy olyan területe is, amit ugyancsak vertikálisnak nevezhetünk, amikor a közbiztonságot a közhatalom jogsértő cselekedetei veszélyeztetik. Ebben az összefüggésben azonban a közbiztonság már nem államcél, hanem alanyi jog, amelyet az államnak garantálnia kell, akár a saját hatóságainak az elmarasztalásával is. „Kiemelkedő jelentősége van az Európában kevés előzményekkel rendelkező, Magyarországon 2008-ban megalakult Független Rendészeti Panasztestületnek is. A Testület tagjait ugyancsak az Országgyűlés választja, és a rendőrség civil kontrolljában erős szereppel bír. Jóllehet ügydöntő hatásköre a rendőri intézkedések vagy kényszerítő eszközök használatának felülvizsgálata során nincsen, állásfoglalása a panasz eljárás során nem hagyható figyelmen kívül. A Testület tevékenysége a rendőrség munkájában az utóbbi években egyre nagyobb jelentőséggel bír: a rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény) rendelkezései miatt a rendőrség és a Testület között együttműködésre van szükség, a rendőrségen belül pedig önálló szervezeti egység vizsgálja az állásfoglalásokat.” (SZIGETI–SZILVÁSY 2015, 39.)

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége [...]” [13/2001. (V. 14.) AB határozat.]

„A jogbiztonság kifejezi azt az állapotot, amelyben az egyéni jogok védelmezettek másokkal és az állami önkénnyel szemben.” [*A jogbiztonság stratégiája (2007–2013)* 2006, 5.]

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 megóvják a demokratikus társadalmak humánusot szolgáló értékrendjét.

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, ezzel kockára téve a demokratikus társadalmak büntetési igényének erkölcsi alapjait és saját szakmai becsületüket.

**Kérdések a II. fejezethez**

1. Mit értünk a közrend szűkebb és tágabb fogalmán?
2. Hogyan lehet megkülönböztetni a közbiztonság normatív és materiális fogalmát?
3. Mikor államcél a közbiztonság és mikor válik alanyi joggá?
4. Hogyan foglalt állást az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági érdekek tartalmáról és azok védelméről?
5. Mit értünk jogbiztonságon?

### III. fejezet

## Közigazgatás – rendészeti igazgatás

### A közigazgatás tana

A közigazgatás tana nem azonos az általános igazgatás-, szervezés- és vezetélmélettel, hanem annál mindenképpen szűkebb terület, mert a szervezeteknek csak egy meghatározott körét, a közhatalokat fogja át, de tágabb abban az értelemben, hogy része a közigazgatási jog tanulmányozása is. (Lásd a tankönyv *Bevezetés* című első részét.)

A közigazgatás az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás, ami alárendelt a politikai hatalomnak, de azzal szemben relatív önállósággal bír. Az állami feladatok azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül. Ezek a 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 szervezatként megragadva kiemeli, hogy „a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természetű által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”. (Idézi PAPP 1995, 19.)

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 közjót 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. Amennyiben a jogi, szakmai és gazdaságossági szempontok az államigazgatási hatáskört indokolják, akkor a feladatot az ügyfelekhez legközelebb eső szintre kívánatos telepíteni.

Megjegyezzük, hogy lehetséges egy másfajta közügyfogalom is. Ennek értelmében a közügy az „aminek állapota túlmutat az – alkotmányos rendünkben egyébként értékelt és védett – egyéni érdekeken, és azokkal szemben megérdemli a közhatalom birtokában végzett érvényesítését”. (PATYI-VARGA Zs. 2012, 48.) A most idézett megközelítés nem mond ellent az 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 az egyénnel szemben védelmező állami feladatok a közigazgatás hatósági kényszerítő hatalmát emelik ki.



A közigazgatás hatósági alanya az államszervezetben – a hatalmi ágak elválasztásának elve szerint – a végrehajtó hatalom, illetve az önkormányzatok által közvetlenül irányított közigazgatási szervezet. A közigazgatást ezen az alapon bontjuk két nagy ágazatra, az államigazgatásra és az önkormányzati igazgatásra. Tartalma a végrehajtó rendelkező tevékenység, amely a társadalom közös feladatainak teljesítését biztosítja.

A közigazgatás a jog uralma alatt áll, az itt keletkező társadalmi kapcsolatok szabályozása a közjog, pontosabban azon belül a közigazgatási jogág feladata. A rendszerszemlélet ezen a területen is tetten érhető. A közjog része a jogrendszernek, a közigazgatási szervezet pedig több áttételen keresztül kapcsolódik az államszervezet egészéhez, illetve egy még szélesebb társadalmi komplexumhoz, a politikai rendszerhez. A neves amerikai szerző ezt igen egyszerű formulába foglalja, amikor akként fogalmaz, hogy „a közigazgatás a közjog részletes és rendszerszerű végrehajtása”. (WILSON 1994, 45.)

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 és a magánjog elkülönülésére alapoz, amit a kontinentális rendszer tekint magáénak. Az angol jogi szemlélet szerint ugyanis eredeti közhatalmat csak a törvényhozás és a bíróság gyakorol. (FICZERE–FORGÁCS 2004, 35.)

A hatalmi ágak elválasztása azzal a kötelezettséggel jár, hogy megválaszoljunk két nem könnyű kérdést. Egyfelől tisztázásra vár a közigazgatás és a politika kapcsolata, másfelől pedig fel kell mutatnunk azokat az elválasztó ismérveket, amelyek az állami és önkormányzati adminisztrációt megkülönböztetik a törvényhozástól és az igazgátszolgáltatástól.

Ami a politikai rendszer és a közigazgatás viszonyát illeti, három tényezőt érdemes kiemelni:

1. A politikai rendszer szélesebb fogalom az állami szervek együttesénél és az államéletnél, minthogy magában foglalja a politikai pártokat és azok tevékenységét. Alkotmányos rendszerekben a politikai pártok, amelyek közvetlenül állami szerveket nem irányíthatnak, demokratikus eszközökkel törekszenek 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 megfelelő jogrend keretei között érvényesítheti. A jog uralma a közhatalmat is köti. A hatalomgyakorlás leghatásosabb kontrollja a törvények uralma, a hatalmi ágak elkülönülése és az emberi jogok tisztelete. Alkotmányos jogállamban a közhatalom megszerzése sem jelent tehát korlátlan uralmat.

2. A győztes politikai erő hegemoniát szerez az államakarat alakításában, a közigazgatás pedig ennek az akaratnak a végrehajtója. Egy demokratikus berendezkedésben a politika soha nem érvényesítheti közvetlenül politikai szándékait közhatalmi eszközökkel, hanem azokat csak a kormányzati (önkormányzati) szervezeten keresztül válthatja valóra. További megfigyelés, hogy a politikai akarat a társadalom jövőjére nézvést kisszámú, de meghatározó jelentőségű feladatra koncentrálja erőit, míg a közigazgatás nagyszámú 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 közigazgatástól, mint az Alkotmánytól”. (WILSON 1994, 45.) Az alkotmányos demokrácia legmagasztosabb eszméi sem valósulhatnak meg a hatékonyan és törvényesen működő közigazgatás nélkül.

3. A közigazgatás viszonylagos önállósággal bír. Ennek az autonómiának három forrása van: 1. a jog uralma, 2. a közigazgatás szakmai kritériumai és 3. 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, hiszen eredményes és hatékony közszolgálat nem valósulhat meg a szakmai kritériumok teljesítése nélkül. „A közigazgatás szakmai ágazat, távol áll a politikai törtéteztől és küzdelmekről [...] ugyanakkor azonban messze felette áll a technikai részletek száraz szintjének azáltal, hogy magasabb eszméin keresztül közvetlenül kötődik a politikai bölcsesség tartós, időtálló alapelveihez, a politikai fejlődés örök igazságaihoz.” (WILSON 1994, 45.) A közigazgatás a demokratikus társadalom közvéleményének kontrollja alatt áll. A közigazgatás teljesítményének értékelésével a lakosság ítélete a kormányzati munkáról alakul ki, és ez meghatározza a politikai hatalom gyakorlóinak jövőbeli helyzetét is.

A továbbiakban a közigazgatás másik két hatalmi ághoz kötődő viszonyát elemezzük. A törvényhozás és a közigazgatás megkülönböztetése azért nehéz feladat, mert az utóbbi is folytat jogalkotó tevékenységet, noha a kizárólagos törvényhozási tárgyak szabályozására nincs felhatalmazása. Másfelől a parlamenti apparátusok működtetése alig más, mint a közigazgatás szervei tevékenysége. Úgy véljük, hogy az elválasztás csak a következő tartalmi ismérvek alapján lehetséges:

1. A politikai pártok erőviszonyai visszatükröződnek a parlament összetételében. Alkotmányos demokráciában ilyen szoros kapcsolat nem lehetséges a közigazgatás és a politika között – vagyis az nem jó dolog, ha a politikai pártok erőviszonyai a közigazgatásban is visszatükröződnek –, amit egyébként a többpártrendszer eleve ki is zár. (Bár az előfordulhat, hogy a választások győztesei megpróbálják saját képükre formálni az egész közigazgatást, mint ahogyan az olyan országokban történik, ahol az úgynevezett zsákmányrendszer van érvényben.)

2. A törvényhozás közvetlen hatást gyakorol a közigazgatásra, míg ez fordítva csak közvetett módon képzelhető el. (Például akként, hogy a közigazgatás gyakorlati tapasztalatai befolyásolják a törvényalkotást.) Az elmúlt kétszáz esztendő legjelentősebb változása az, hogy a közügyek intézése a szabad belátás, a korlátlan diszkreció világából a joghoz kötöttség követelményéhez igazodott anélkül, hogy a diszkrecionális jellegét teljesen feladta volna. A törvények megalkotásával a képviseleti szerv hatékonyan képes alakítani a közigazgatás arculatát és teljesítményét.

3. A parlamentarizmus lényegéből következik, hogy az ellenzéki pártok is befolyásolják a kormányzati munkát, amennyiben érvényesül a törvényhozás ellenőrző szerepe a végrehajtó hatalom felett. Az viszont igaz, hogy ennek a szerepnek, éppen a parlamenti többségre tekintettel, csupán szimbolikus jelentősége van. Ha ez a szimbólum túlhangsúlyozott, akkor az ország kormányozhatósága kerül veszélybe, ha alábecsülik, akkor pedig akkor magát a demokráciát veszélyeztetik.

4. A törvényhozás abban az értelemben számíthat a közigazgatásra, amennyiben a közigazgatás az absztrakt törvényhozói akarat konkrét érvényesítője. Az igaz, hogy a törvényhozásban megtestesülő akaratnyilvánítás „nem jár szükségszerűen eredménnyel”, mindazonáltal a mindennapi élet az önkéntes jogkövetés, a törvénytisztelő magatartások olyan tömegét hordozza, amellyel a legnagyobb hatósági ügyforgalom sem vetekedhet. (PATYI–VARGA Zs. 2012, 50.) A törvényhozás absztrakt akaratának realizálásához garanciát nem csupán a jogszerűen működő közigazgatás nyújt, hanem a polgárok önkéntes jogkövetése is.

5. További különbségtétel, hogy noha a törvényhozás nem képes valamennyi jogalkotási feladatot ellátni, „a modern államban szükség van közigazgatási jogalkotásra is”. (MADARÁSZ 1992, 11.) Ez a jogalkotás a törvényhozás által meghatározott korlátok között valósulhat meg. (Lásd a tankönyv rendészeti aktustanról szóló alfejezetét.)

6. Az elválasztó ismérvek között utoljára említjük az egyedi hatósági ügyek tömegét, amelyek kizárólag a közigazgatás hatáskörébe tartozhatnak. A parlament hatósági igazgatást nem folytathat, és igazságszolgáltatási teendőket sem láthat el. (Az Alaptörvény 13. cikke szerint az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást. A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.)

A közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő megkülönböztetésénél is felmerülhetnek nehézségek. A büntető igazságszolgáltatás rendszerszemléletű elemzését a magyar szakirodalomban először Farkas Ákos végezte el. (FARKAS 1996, 390.) Nem vitás, hogy a bírósági szervezet működtetése maga is igazgatás. A közigazgatás viszont az igazságszolgáltatáshoz nagyon hasonló funkciót lát el akkor, amikor egyedi jogvitákat dönt el, vagy amikor szabálysértési tényállást állapít meg, és az elkövetőt szankcióval sújtja. Mindezek ellenére a két hatalmi ág világosan elválasztható egymástól a következők szerint:

- A közigazgatás célja a közfeladat ellátása, a társadalom közös szükségleteinek a kielégítése, ami materiális vagy szellemi javak létrehozásának és elosztásának igazgatási úton történő biztosítását jelenti. Az igazságszolgáltatás társadalmi rendeltetése az egyedi jogviták eldöntése, az igazság és a jog igazságosságának érvényre juttatása, a jogbiztonság létrehozása, a jogrend épsége feletti őrkdés.
- A közigazgatás alanya a közigazgatási szervezet, az igazságszolgáltatás alapvető szerve a bíróság. A bírósági szervezet független, míg a közigazgatást a kormány, illetve a területi és a helyi önkormányzat irányítja és felügyeli.
- A közigazgatási hatóság eljárásaiban kétoldalú jogviszonyok keletkeznek, a hatóság és az ügyfél alá-fölé rendelt helyzetben van. Az igazságszolgáltatásban ügyfélegyenlőség érvényesül, a jogvita a bíróság előtt zajlik, ilyen módon nem kétpólusú, hanem háromoldalú eljárási struktúra valósul meg.
- A közigazgatási döntések túlnyomó többsége a jelennek és még inkább a jövőnek szól. Az igazságszolgáltatás mindig a múlt eseményeit bírálja el.
- A közigazgatási eljárásnak nem feltétlenül kell anyagi jogi előzményekre támaszkodnia, itt elsődleges a társadalmi szükséglet, amelynek kielégítése

a közigazgatás hatáskörébe tartozik, a jog gyakran csupán a teljesítés eljárási rendjét határozza meg. Az igazságszolgáltatás működésbe lépésének mindig anyagi jogi előzménye van, a jogvita az anyagi jog feltételezett megsértéséből támad.

- A közigazgatási hatósági eljárásnak jogokat és kötelezettségeket keletkeztető (konstitutív) hatálya van, míg az igazságszolgáltatás csupán deklarálja, megállapítja ezeket a jogokat és kötelezettségeket.
- A közigazgatás szükségletkielégítő tevékenység, míg az igazságszolgáltatás konfliktusokat rendez. (Természetesen egy magasabb absztrakciós szinten a jogrend épsége is nevezhető társadalmi szükségletnek, de kétségtelen, hogy ez nem azonos az olyan szolgáltatásokkal, mint az oktatás, az egészségügy, a szociális biztonság vagy éppen a közbiztonság – ezek elérhetővé tétele a közösségek számára a közigazgatás feladata.)
- A közigazgatás döntéseivel szemben az igazságszolgáltatás jogorvoslati fórum. Továbbá gyakorta előfordul az is, hogy egy bírósági eljárásban az ügyfél egy közigazgatási szerv, például amikor polgári jogviszonyok alanyaként igényt érvényesít, vagy éppen vele szemben indul polgári eljárás. Ilyen esetekben az igazságszolgáltatás demokratizmusának próbája az, hogy mennyire tekinti a közigazgatási szervet a magánszeméllyel azonos jogállású ügyfélnek vagy éppenséggel „társhatóságnak”.

Hogyan helyezkedik el az államhatalmi ágak előbbieken vázolt rendszerében a rendészet? Milyen tudástöbblet hozhatunk azzal, hogy a rendőrség és más rendvédelmi szervezetek működését a rendszerelméleti alapokból kiindulva tanulmányozzuk? Ezekre a kérdésekre a következőkben keressük a választ.

## A rendészeti igazgatás a közigazgatás része

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

A rendőrségek tehát nem teremtik, hanem megvédik a biztonságot azáltal, hogy az azt fenyegető veszélyeket szakmai hozzáértéssel felismerik, és az általuk gyakorolt hatósági kényszerrel elhárítják. Ebből az is következik, hogy nem mindenfajta veszély kezelésére jogosultak és képesek, hanem csupán azokért felelnek, amelyek forrása a közjog által tilalmazott és szankcióval fenyegetett jogellenes emberi magatartás. Ez utóbbiak közül olyan jogsértések utalhatók rendészeti hatáskörbe, amelyek legitim állami erőszakkal megelőzhetők, megszakíthatók, illetve felderíthetők. A legitim erőszak egyes eszközeit a rendészetén kívül más közigazgatási hatóság nem is birtokolhatja, ez utóbbit tekinthetjük a rendészet fizikaierőszak-monopóliumának.

A közigazgatási tankönyv szerint beszélhetünk „a hatósági tevékenység kereteiben a szorosan vett rendészeti tevékenységről, amelynek az a szerepe, hogy az adott

tevékenység jogilag szabályozott rendjét védelmezze, óvja, felügyelje a szabályok betartását, hárítsa el a közvetlen veszélyeket, gondoskodik a jogszabálysértők felelősségre vonásáról”. (FICZERE–FORGÁCS 2004, 279.)

A rendészeti igazgatás hatáskörébe tartozik olyan hatósági jogalkalmazás is, amely nem a jogsértő magatartások elleni fellépésben, hanem a jogkövető társadalommal kooperálva valósul meg. A rendészeti nyilvántartások vezetése, az engedélyezési ügyek, a rendészeti szempontból veszélyes tevékenységek felügyelete, a közterületeken való jelenlét sorolhatók ebbe a kategóriába. Ezek a tevékenységi körök pontosan beilleszthetők a közigazgatási hatósági ügy fogalmába, ami akkor keletkezik, amikor „a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti”. (2016. évi CL. törvény, 7. §.)

Napjainkban az egész rendészeti tevékenységet szeretjük szolgáltatásnak értelmezni, ami indokolatlanul hallgat a legitim erőszak-monopólium érvényesítéséről, ami mégiscsak meghatározó jelentőségű jellemzője a rendészeti igazgatásnak. Az viszont kétségtelen, hogy kijelölhetők azok a szorosan vett hivatali tevékenységek, amelyek a szűkebb értelemben felfogott hatósági szolgáltatásokhoz sorolhatók. Ilyenek a tanácsadás, a tájékoztatás, a konzultáció és a szakértői közreműködés legkülönbözőbb formái. A közigazgatási szerződés sem hiányzik a rendészet eszköztárából. Ennek legismertebb formái a városi rendőrségek és a helyi önkormányzatok megállapodásai.

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

- a) A rendészeti igazgatás alanya a rendészeti szervezet, amelynek létesítése, irányítása és vezetése megfelel a közigazgatási szervezettel szemben támasztott általános követelményeknek.
- b) A rendészet feladata a közbiztonság és a közrend oltalmazása, mindezt a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén, közigazgatási hatósági jogkörben eljárva valósítja meg.
- c) A rendészeti igazgatás tartalma végrehajtó-rendelkező tevékenység, amely arra hivatott, hogy folyamatosan biztosítja a rendészeti feladatok teljesítésének személyi és tárgyi feltételeit. A rendészeti igazgatás is felosztható szakirányú (külső) hatósági ügyintézésre és a rendészeti szervezetet fenntartó szervei (belső) igazgatási tevékenységre.
- d) A rendészet joga azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a rendészet szakirányú és szervei működésének jogi rendjét, valamint a személyzet szolgálati rendjét írják elő. A rendészet anyagi joga azoknak a törvényi tényállásoknak az együttese, amelyek megvalósulása esetén rendészeti ügy keletkezik.
- e) A rendészeti szerv közigazgatási hatóságként eljárva, közhatalmi jogosítványaival élve egyoldalú akaratnyilatkozattal intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettségeket állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt. (A *Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata* a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálásának tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról. Lásd a tankönyv rendészeti aktustanról szóló gondolatait ebben a fejezetben.)

- f) A rendészet személyzete része a közszolgáltatnak. A kinevezés rendje, a szakmai előmenetel, a képesítési követelmények, a minősítési eljárás, a szakmai kritériumok meghatározása és a szakképzés rendszere megegyezik a köztisztviselő karral szemben támasztott legáltalánosabb követelményekkel.

A rendészet közigazgatási természete annál kézenfekvőbb, mert az európai jogfejlődés tanúsága szerint a mind bonyolultabb hivatali gépezettel működő, központosított, feudális állam első kötelező közigazgatási feladata éppen a hatalom belső védelme lett, amelyhez csak később csatlakozott a hétköznapok biztonságának szolgáltatása. „A rendészeti igazgatás a közigazgatásnak történelmileg legrégebbi területe.” (FICZERE 1997, 27.)

A rendészet modern formája igényelte azokat a szakmai technikákat, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalom mindennapjaiban spontánul és rejtőzködve megjelenő individuális jogsértő magatartások korlátozására. Az ilyen típusú veszély elhárítására ugyanis nem megfelelő bárminemű erőszak, de legkevésbé az, amelynek az eszköztárát a hadseregek a fegyveres összecsapásokban, a háborúkban alakították ki. A rendészet mint a civil közigazgatás része az újkorban született meg, akkor, amikor levált a hadseregről, és a központi államhatalom közigazgatási szerveként jelent meg, amint ez az európai kontinens francia–porosz típusú államrendőrségei esetében lezajlott, vagy a polgárok helyi közösségeiből alakult, mint ez történt Angliában.

A rendészet feladata a közbiztonság és a belső rend közhatalmi eszközökkel történő oltalmazása. A tapasztalatok szerint felmerülhetnek olyan veszélyek, amelyek képesek a jogilag is garantált rend megbontására, de ezek elhárításához nem elegendők a polgárok önvédelmi lehetőségei. Ezeket a tapasztalatokat foglalta össze az 1794-ben kiadott porosz *Allgemeines Landrecht* formulája, miszerint „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye”. (SZIKINGER 1997, 41.) Az imént idézett rendészetmeghatározás tartalmaz olyan elemeket, amelyek ma sem megkerülhetők, de felmutat olyan hiányokat is, amelyek miatt nem felel meg a jogállami követelményeknek.

Nem kétséges, hogy a rendészet a közrendet védi, amikor veszélyelhárító funkciói teljesítéséhez rendészeti intézkedéseket alkalmaz. A 18. század rendőrállami felfogása azt nem tartotta szükségesnek levezetni, hogy vajon mi a közrend tartalma, és kik jogosultak annak meghatározására, továbbá annak igénye sem merült fel, hogy a veszélyelhárításra szolgáló intézkedések is kizárólag jogi rendben történhetnek. (A rendőrállamról lásd a tankönyv II. fejezetében írtakat.) A hagyományos felfogás a közrendet nem is jogi rendnek, hanem „többnyire íratlan szabályok összességének minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek”. (SZAMEL 1990, 6.) Az alkotmányos demokráciák számára ez a megalapozás nem elegendő. Először is azért, mert az erkölcsi normák alkalmasak az emberi kapcsolatok formálására, de nem alkalmasak az állam és polgára viszonyának normatív meghatározására, ez ugyanis a közjog tereuma. További probléma, hogy amennyiben a közrendnek kizárólag etikai tartalmat adnánk, a rendészeti beavatkozást erkölcsi jóról és rosszról való döntésnek kellene felfogni, ami nem hatósági feladat. Végül azt sem feledhetjük, hogy a rendészeti felhatalmazás lényege a tilalmazott magatartások szankcionálása, ami azt is jelenti, hogy ebben az esetben az erkölcsi elmarasztaláshoz hatósági represszió kapcsolódna.

Mindezekre figyelemmel a „közrend fogalma a jog számára csak akkor megfogható, ha azt jogi rendként kezeljük, tehát számúzzuk belőle a jogilag megfoghatatlan kategóriákat, mint különösen a nyugalom, az erkölcs, az együttélés íratlan (konvencionális) szabályait”. (SZAMEL 1990, 7.) A közrend tehát, amit a rendészetnek védelmeznie kell, jogi rend. Ebből az következik, hogy rendészeti beavatkozást csak jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

A rendészet akkor működik alkotmányosan, ha veszélyelhárító beavatkozásai olyan jogi alapokra támaszkodnak, amelyek meghatározzák a rendészeti fellépésre okot adó veszélyeztető magatartások körét. Azt is lehet mondani, hogy a rendészet anyagi joga mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartásokat meghatározzák, és elkövetőiket közigazgatási vagy büntetőszankcióval fenyegetik. A rendészeti anyagi jog túlnyomó többsége tilalmakat foglal magában. Ezért egyes szerzők a büntető és a szabálysértési anyagi jogot tekintik elsődlegesen a rendészet anyagi jogának is. Mások ezt vitatják, mondván, a rendészeti jog ennél szélesebb, ugyanakkor viszont a büntető anyagi norma címzettje nem csupán a rendészet, minthogy a büntetőigény érvényesítése elsődlegesen nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási feladat. A most jelzett probléma viszont felvet egy kérdést. Lehetségesek-e olyan rendészeti intézkedések, amelyeknek nincs anyagi jogi alapjuk, legfeljebb egy olyan általános fölhatalmazás, amely arra kötelezi a rendészetet, hogy a jó és helyes közrendet a legcélszerűbb módon tartsa fenn? Ha erre a kérdésre igen a válaszunk, akkor azzal elismerjük, hogy a rendészeti feladatoknak legalább egy része nem viseli el a jogi kereteket, tehát a jogállam rendszere sem nélkülözhet egy rendészeti generálklauzulát, ami megkérdőjelezi azt a tételt, miszerint a hatósági rendfenntartás minden aktusa jogalkalmazásnak tekinthető.

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

A rendészet anyagi és eljárási jogáról eddig elmondottak nem oszlatják el azt a kétséget, amely a rendőrködéssel kapcsolatban akkor merült fel, amikor rajta az alkotmányosság egyik alapkövetelményét, a jog uralmát kérjük számon. Sokan állítják, hogy az eredményes rendészet nem hajtható ezen uralom alá, ha pedig ez mégis bekövetkezne, akkor az imígyen gúzsba kötött rendészet nem lehet eredményes. Ezen ellentmondás feloldásához meg kell

vizsgálunk azokat a tulajdonságokat, amelyek alapján a rendészet a közigazgatás más ágazataitól megkülönböztethető. Ezek lesznek a rendészeti alrendszer alkotó szervezeti invariánsok.

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar jogi szakirodalomban. Ezek szerint *a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el*. A rendészet hivatása „olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”. (KMETY 1907, 322.) A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „physikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek”. (KMETY 1907, 322.)

Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának – akár fizikai kényszerrel is – érvényt kell szereznie. (Ezt a jogértelmezést tette magáévá a Legfelsőbb Bíróság már említett 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata.) A rendészeti igazgatást bátran nevezhetjük *rendőrigazgatásnak*, minthogy a legitim erőszak-monopólium legszélesebb körű alkalmazására a rendőrségeknek van felhatalmazásuk.

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

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

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

A *közigazgatási jog* nem azonos a közigazgatással, mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani a közigazgatásban különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint a közigazgatási jog. (Lásd a tankönyv bevezetésében a közigazgatástanról írtakat.) Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalatja, az utóbbi a szükségletkielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök



igénybevétele.” (TAMÁS 2005, 71.) A rendészeti igazgatás legsúlyosabb ellentmondása éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit, de nem a tényleges tevékenységet határozza meg.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.” (TAMÁS 2005, 71.) Noha ebben az összefüggésben a biztonság nem azonos a hagyományos „közrendvédelemmel”, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonságtechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

A közigazgatásban a közjogi szabályozás határainak kijelölésére három lehetőség kínálkozik. Az *érdekelmélet* a közérdek szolgálatát jelöli ki olyan célnak, amely meghatározza azt, hogy a közigazgatás mikor léphet fel hatósági eszközeivel, és milyen eljárási formában szerezhet érvényt a közösségi érdekeknek. Az *alárendelési elmélet* az impériumelv szellemében azt fejezi ki, hogy az államhatalom a közérdek szolgálatában olyan jogosítványokkal ruházza fel a közigazgatást, amelyek alkalmasak a közösséget sértő magatartások megfékezésére és szankcionálására. Ehhez a hatóság és az ügyfél közötti hierarchikus, alá-fölérendelt viszonyok kialakítása szükséges. Az *összetett, avagy vegyes elmélet* azt fejezi ki, hogy a közösségi érdekek hatósági kényszer mellett a kooperáció, a konszenzus megteremtésével is jól szolgálhatók. (TAMÁS 2005, 73.)

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

A közös ismérvek mellett azonban legyünk figyelemmel a sajátosságokra is. A rendészet a modern állam közigazgatásában mindenhol elkülönül a civil igazgatástól. Nézzük az elválasztó ismérveket részletesen!

- A rendészeti igazgatás *negatív kontroll-jellege* azt jelenti, hogy akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat. Fő célja az értékromboló akaratok megtörése, alapvető eszköze a legitim fizikai kényszer. A közigazgatásnak azok a területei, amelyek értékteremtő küldetést teljesítenek, szüntelenül kapcsolatot tartanak a legnemesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el helyesen, ha azokat alázattal szolgálják. A rendészeti tevékenység viszont állandóan kénytelen szembenézni a társadalom selejtes működésével, az emberi magatartás legvisszataszítóbb formáival.
- A rendészeti igazgatás *differenciálatlansága* azt jelenti, hogy abban nehezen választható el a belső igazgatási elem, a veszélyelhárítás személyi és tárgyi feltételeinek folyamatos fenntartása magától a rendészeti beavatkozástól, a veszélyelhárító intézkedéstől. A civil közigazgatásban a belső igazgatás érzékelhetően elválik a szakirányú működéstől. A közigazgatás teljesítményének mérése éppen e distinkció által lehetséges. Ellenőrizhető az, hogy a hivatal mennyire képes megfelelni céljának. Erre a kontrollra a rendészet esetében alig van lehetőség, különösen azért, mert a közbiztonság és a közrend olyan bizonytalan jogfogalmak,

amelyeknek még a tartalmuk is vitás, mérésük csak igen bonyolult technikákkal lehetséges. A szakirányú tevékenység jó elkülöníthetősége szavatolja annak a szaktudásnak az elismertségét, amely a közigazgatási ágazat társadalmi rendeltetésének betöltéséhez szükséges. A rendészetben ezen adottság hiánya azzal fenyeget, hogy a hierarchia képes elnyomni a szakmai tudást, hogy helyette a hierarchiának való engedelmességet jutalmazza. Olyan szervezetrányítási módszerek születhetnek, amelyek arra alkalmatlan eszközökkel mérik a rendészeti teljesítményt, és ráadásul figyelmen kívül hagyják a szakmai követelményeket.

- A *rendészeti igazgatás kettős természete* azt jelenti, hogy míg a közrend és a közbiztonság védelmét közigazgatási hatóságként látja el, addig a büntügyi szolgálat a felderítéssel és a nyomozásokkal a büntető igazságszolgáltatás előkészítését végzi. A kétféle minőség eltérő szervezeti felépítést és irányítási rendet igényel, minthogy a közbiztonsági és a büntügyi szolgálatok szakirányú tevékenysége más-más hatalmi ágakhoz kapcsolódik.
- A rendészeti igazgatás *funkcióinak differenciáltsága* azt jelenti, hogy a rendészet azoknak a hatósági funkcióknak foglalatát, amelyek a jogellenes magatartásokból származó veszélyek felismeréséhez, az elhárításukat szolgáló legitim erőszakhoz, továbbá a rendészeti szankció alkalmazásához, illetve az igazságszolgáltatás előkészítéséhez szükségesek. Ezek közül egyes funkciók kooperálnak a társadalommal, más funkciók pedig ugyanazt a társadalmat ellenségnek kezelik. Ha a rendészeti igazgatás szervezetében nem különül el világosan három alapfunkció: az őrködés, a legitim fizikai erőszak bevetése és az információszerzés (felderítés, nyomozás, vizsgálat), hanem az egész struktúra a fizikai erőhatalom gyakorlásának törvényszerűségeit követi, akkor jön létre a militarista modell, amely nem a civil közigazgatással, hanem a honvédelemmel kerül rokonságba.
- A rendészeti igazgatás *szolgálati ágazatainak viszonylagos önállósága* azt jelenti, hogy a közrendet megbontó veszélyek megelőzésére és a közbiztonságot fenyegető kockázatok felismerésére a közbiztonsági (közlekedési) rendészet hivatott, a bekövetkezett veszélyhelyzet legitim erőszakkal való felszámolása karhatalmat, rendészeti csapaterőt igényel, a közigazgatási felelősség közigazgatási eljárásban történő megállapítása igazgatásrendészeti felkészültségre támaszkodik, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése a büntügyi rendészet feladata.
- A rendészet *közjogi szabályozásának összetettsége* azt jelenti, hogy egyfelől a rendészeti közjog kialakítása nagyszámú jogszabályt igényel, másfelől pedig a rendészeti intézkedések normatív megalapozásában jelentős különbségek vannak aszerint, hogy az intézkedésre a veszélyállapot bekövetkezése előtt, a veszély alatt, vagy a veszély elmúltával kerül sor.

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

*A veszély alatti rendészeti funkció*, a hatósági veszélyelhárítás jogi felhatalmazást igényel, de a legitim erőszak bevetésének ideje és módja nem lehet tárgya a jogi szabályozásnak. A rendészeti beavatkozás oka ilyenkor az aktuális, jelenlévő veszély, célja pedig ennek megszüntetése. A veszélyelhárító rendészeti cselekvés *spontán* (előre nem tervezhető), *amorf* (eljárási szabályokat nem tűrő) és *autonóm* (rögtöni cselekvést követelő, ezért a cselekvő döntéseit maga kénytelen meghozni). A rendészet veszély alatti tevékenysége mutat a legközvetlenebb rokonságot a katonai műveletekkel, nem is véletlen, hogy a kiemelkedően fenyegető veszélyszituációkat gyakran csak a rendőri-karhatalmi és a katonai erők együttműködésével lehetséges megoldani. A rendőrség szolgálati szabályzata a veszély alatti állapot két fokozatát határozza meg: „12. *támadással közvetlenül fenyegető magatartás*: az a fellépés, amikor a támadó helyzetéből, tevékenységének módjából és eszközéből a rendőr alaposan következtet arra, hogy a támadás nyomban bekövetkezik” és „13. *testi épséget súlyosan veszélyeztető támadás*: ha a támadó helyzetéből, tevékenységének módjából és eszközéből alaposan feltételezhető a súlyos sérülés közvetlen veszélye”. [A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 31/2011 (IX. 22.) BM rendelet.] Nézetünk szerint a rendészeti intézkedések helyes megválasztása szükségessé teszi a veszély alatti állapot ennél szélesebb értelmezését, amit a gyakorlatnak és a kiképzésnek egyaránt figyelembe kell vennie.

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

## A közigazgatás működése és a rendészeti aktustan

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program – egyebek mellett – áttekinti a közigazgatási tevékenységfajtákat is: „A közigazgatás nagyszámú tevékenysége kétségtelenül lehetőséget nyújt az osztályozás sokféle megoldására, azonban a feladatok és tevékenységek közötti szoros kapcsolat már önmagában is lehetőséget kínál egy lényeges tipizálásra [...]” (*Magyary Program*, 8.) E megállapítás után következik a közigazgatás fő tevékenységfajtáinak felsorolása.

- *Jogalkotás, törvény-előkészítés*: ez rendészeti feladatkörben elsősorban a belügyi tárcánál folyó törvény-előkészítést és a törvények végrehajtására irányuló rendeletalkotást foglalja magában. A rendészeti hatáskörök államigazgatási centralizációja okán szűk körben lehetséges helyi (önkormányzati) jogalkotás a helyi közbiztonságot érintő tárgykörökben.
- *Hatósági jogalkalmazás*: „A hatóság anyagi jogszabály alapján részletesen szabályozott eljárás keretében rajta kívülálló személyek és szervek jogait és kötelességeit érintő döntéseket hoz és azoknak kényszereszközök útján érvényt szerez.” (*Magyary Program*, 9.) A rendészeti funkciók egyik terepe az egyedi ügyekben

végzett hatósági jogalkalmazás, akkor, ha arra rendészeti szervnek van hatásköre és illetékessége.

- *Irányításon* általában a hierarchikus irányítást kell érteni, „amelynek lényege, hogy a két szervezet között alá-fölérendeltségi kapcsolat létezik”. (*Magyary Program*, 10.) A rendészeti szervek belső struktúráját a hierarchikus irányítás szigorúan feszes formái jellemzik.
- *Felügyelet* mindaz, ami a szervezeti önállóság megőrzése mellett csak szűk körben teszi lehetővé a felügyelt szervezet befolyásolását. Ez a törvényes működés feletti őrködéstől (törvényességi felügyelet) a szakszerűség biztosításáig terjedhet (szakfelügyelet).
- *A közvetlen tulajdonosi tevékenység* megjelenhet az állam vállalkozói tevékenységében, az állami vagyon értékesítésében, a beruházásokban, valamint a hasznosnak ítélt vállalkozói tevékenységek anyagi támogatásában.
- *Materiális tevékenység* a közigazgatásban a belső és külső védelmi feladatokat ellátó fegyveres erők, testületek és rendészeti szervek materiális tevékenysége. A *Magyary Program* erről a következőket állapítja meg: „Ezek a szervek a közigazgatás legfőbb szervei, illetve a legfelsőbb képviselői szerv irányítása alatt állnak, így működésükhöz kapcsolható a közigazgatási szervek irányító tevékenysége is. A működésük másik tevékenységi típusa a hatósági jogalkalmazó tevékenység, ezen túlmenően azonban végeznek olyan tevékenységeket is, amelyek az eddigi tevékenységi fajtákba nem sorolhatók. Ez utóbbiak közé sorolható a járőrözés, nyomozás, rendfenntartás, gyakorlatok tartása, tűzoltás stb. Az állam működése szempontjából mindezek a tevékenységek elkerülhetetlenek, és jelentőségük abban van, hogy biztosítják a társadalom zavartalan életét, fennmaradását. Ennél fogva, mint tevékenységi típust feltétlen ki kell emelnünk a közigazgatás tevékenységei közül és a fő típusokba kell besorolnunk.”

A *Magyary Program* tipizálásához általános észrevételünk, hogy az ott felsorolt tevékenységek négy alcsoportját érdemes kialakítani, mert ebben az esetben elkerülhetjük, hogy ugyanabba az osztályba minőségileg különböző feladatokat erőltessünk.

Az első alcsoport a *jogalkotás*. A *közigazgatási jogalkotást* meg kell különböztetni a törvényalkotástól a következők alapján:

- közigazgatási jogalkotást erre hatáskörrel felruházott közigazgatási hatóság végezhet;
- a közigazgatási jogalkotás nem szabályozhat olyan társadalmi viszonyokat, amelyek kizárólagos törvényalkotási tárgyak;
- a közigazgatás jogalkotás szabályozási tárgya lehet mind a szakirányú közigazgatás, mind pedig a szervei igazgatás, de
- nem lehet szabályozási tárgy a vagyongazdálkodás magánjogi rendje, minthogy az a polgári jog territórium, és mint ilyen, teljes egészében törvényhozási tárgy, illetve
- nem tekintjük közigazgatási jogalkotásnak a közigazgatási szervekre háruló törvény-előkészítő tevékenységet, noha annak formája és tartalma jelentősen befolyásolja a törvényhozás minőségét.

A jogalkotást azért is célszerű különválasztani, mert abban a közigazgatásnak csak nagyon korlátozott szerep jut. Jogállami követelmény, hogy az alapjogokat érintő életviszonyokat kizárólag törvényben szabályozzák, ezért a közigazgatási hatáskörbe utalható jogalkotás csupán a törvények rendelkezéseinek végrehajtására szorítkozhat. Az önkormányzati rendeletalkotás tárgyai csak azok a helyi életviszonyok lehetnek, amelyeket törvény nem szabályoz.

Az Alaptörvény *Szabadság és felelősség* címet viselő I. cikkében leszögezi, hogy „(1) az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. (3) *Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.*” (Kiemelés tőlem – F. G.) „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.” [Magyarország Alaptörvénye, I. cikk, (3) bekezdés.] Ez a szövegváltozat az alapvető jog lényeges tartalmának kisebb védelmet nyújt, mint a korábbi Alkotmány. Az 1989. évi módosított korábbi Alkotmány 8. § (3) bekezdése szerint: „Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vehető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.” A hivatkozott alkotmányszöveg az 1990-es változat szerint a következő volt: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” [Köztársasági Alkotmány, 8. § (2) bekezdés.]

Az Alaptörvény T) cikkének első négy bekezdése így rendelkezik a jogalkotásról: „(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait. (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. paragrafusa megállapítja, hogy „e törvény hatálya *a)* a jogszabályokra, valamint *b)* a normatív határozatra és normatív utasításra (a továbbiakban együtt: közjogi szervezetszabályozó eszköz) terjed ki”. A 4. paragrafus szerint: „Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat”

A jogalkotás előbbieken bemutatott alkotmányos rendjéből az következik, hogy

- az alapjogokat érintő korlátozások kizárólagos törvényhozási tárgyak, továbbá
- törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a lényeges garanciákat.

Ami a törvényhozási tárgyakat illeti, a *kizárólagos* jelző hiányzik mind az Alaptörvényből, mind pedig a jogalkotási törvényből. A korábbi jogalkotásról szóló törvény – igaz, sajátos történelmi-politikai viszonyok közepette – élt a *kizárólagos* törvényalkotási tárgy fogalmával. Lásd a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (Jat.), amelyet az Alkotmánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával mint alkotmányértő törvényt megsemmisített. Való igaz, hogy a *kizárólagos* törvényhozási tárgykörök meghatározása az Alaptörvény feladata. Ennek ellenére a hivatkozott alkotmánybírói határozat nem mulasztotta el kiemelni a következőket: „A Jat. elfogadása jelentős politikatörténeti esemény volt, s mint ilyennek értékelése nem az Alkotmánybíróság feladata. Ennek ellenére megemlítendő, hogy a Jat. megalkotása egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton.”

Az a különös helyzet alakult ki, hogy az Alkotmánybíróság szerint a *kizárólagos* törvényhozási tárgyakról csak az Alaptörvény rendelkezhet, de abban meg nem találunk taxatív felsorolást a *kizárólagos* törvényhozási tárgyakra. Ez a helyzet legalábbis aggályos.

A rendeleti jogalkotás veszélyei a parlamentáris berendezkedésekben is fenyegethetnek. A rendeleti út jellemzője, hogy könnyen mellőzhető az alapvető életviszonyok szabályozásánál elengedhetetlen konszenzusok megkötése, továbbá az is, hogy a célszerűség oltárán hajlamos feláldozni olyan, a tisztességes eljárás jogához tartozó értékeket, amelyek akkor is védelemre érdemesek, ha nem szolgálják a gyors eredményességet. (BÁRD 2007.) Ennél is rosszabb változat az, amikor maga a törvényhozás kezd hasonlítani a rendeleti jogalkotás pragmatizmusához.

A rendőrségi törvény (Rtv.) tekintetében érdemes azon is elgondolkodni, hogy mit jelent a jogalkotási törvénynek az a fordulata, miszerint „törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat”. (2010. évi CXXX. törvény, 4. §.)

- A törvényhozási tárgyak első alcsoportját a szervezetalapítás képezi. Az Rtv. elsődlegesen *szervezeti törvény*, ezért annak kijelölése, hogy mi az általános hatáskörű rendőrség központi szerve, olyan alapvető jogintézmény, amelyet nem kormányrendeletnek, hanem magának a törvénynek kellene meghatároznia. Ha tehát a rendőrségi törvényben az szerepelne, hogy az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervezet az Országos Rendőr-főkapitányság irányítja, akkor ez ugyan valóban megakadályozná a kormányt abban, hogy belátása szerint bármikor változtasson ezen a megoldáson, ellenben a törvény ereje növelhetné a jobbiztonságot és az érintett rendészeti közszolgálatban dolgozók hivatali helyzetének kiszámíthatóságát. Az sem mellékes, hogy mindezek a jogi értékek megalapozhatnák egy több kormányzati cikluson átívelő közbiztonsági stratégia megalkotását.
- A második alcsoportot nevezzük a közigazgatás szakirányú tevékenységének, ami mindig kifelé irányuló, mindig egyedi ügy, és célja a közigazgatás társadalmi rendeltetésének teljesítése. Ez a *hatósági jogalkalmazás*, amelynek a rendészet területén az a sajátossága, hogy rendszerint *materiális tevékenységben* valósul meg. Az Rtv. ebből a szempontból igen összetett, mert egyfelől a materiális tevékenységben realizálódó egyes rendészeti intézkedések anyagi jogi alapját is meghatározza (ebben a vonatkozásban anyagi jogi jogszabály – ilyen például az igazoltatás feltételeit leíró törvényhely), másfelől viszont a rendészeti aktus

eljárási szabályait is tartalmazza (az igazoltatás végrehajtásának rendje), és ebben a vonatkozásban eljárásjog.<sup>1</sup>

- A harmadik alcsoport a szervei működést, a belső igazgatást biztosítja. Ezek az *irányítás* és a *hierarchián belüli felügyelet*. Az Rtv. ebből a szempontból a miniszter szabályozási és irányítási, az országos rendőr-főkapitány (valamint a további önálló rendőrségként működő és az Rtv.-ben alapított rendőrségek vezetőinek) vezetési feladatait sorolja fel. A hierarchián belüli felügyelet törvényességi, szak-szerűségi, hatékonysági és pénzügyi szempontokra egyaránt kiterjed. (A hierarchián kívüli felügyelet szervezeti és működési formái nem az Rtv. szabályozási tárgyai, kivéve a Független Rendészeti Panasztestület intézményét, amit azonban inkább a társadalmi ellenőrzés egy sajátos terepének lehet minősíteni.
- A negyedik alcsoport a vagyongazdálkodás, a *közvetlen tulajdonosi tevékenység*. Alapvetően ez a terület nem az Rtv. szabályozási tárgya, hanem a polgári jog és a pénzügyi jog territórium. Az Rtv. mégis tartalmaz sajátos gazdálkodási szabályokat olyan hatósági jogalkalmazói tevékenysége tekintetében, amelyek kizárólag a rendészeti igazgatás hatáskörébe tartoznak. (Titkos információgyűjtés, lásd Rtv. 75/J. §, hatályos 2018. július 1-jétől.)

Az Rtv. szabályozásával szemben is alkotmányos elvárás a jogbiztonság érvényre juttatása, különösen olyan eljárásokban, ahol alapvető emberi jogok korlátozására kerül sor. Ebből a szempontból a 2018. július 1-jétől hatályos jogintézmények gyakorlati alkalmazásáról még nem lehetnek tapasztalataink. Mindenesetre már most is felvethető a kérdés, hogy példának okáért a titkos információgyűjtés materiális feltételének az Rtv. 65. § (1) bekezdésében olvasható meghatározása miként állná ki a jogbiztonság követelményének a próbáját.<sup>2</sup> A tankönyv II. fejezetében már idéztük az Alkotmánybíróság 2003-ban megfogalmazott álláspontját: „A normaszöveg értelmezhetlenségének, 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. (X. 27.) AB határozat.] Természetesen az itt felmerült

<sup>1</sup> Az Rtv. számos további rendelkezése is a leírt dogmatikai sajátosságokkal rendelkezik. (Egyszerre tartalmaz anyagi és eljárásjogi szabályt.) Különösen fontos ez a distinkció a bilincselés jogszerűségének vizsgálatánál: „Ugyanakkor a bíróság rögzítette, hogy a bilincs alkalmazása vonatkozásában a Panasztestülettel értett egyet, arra az álláspontra helyezkedve, miszerint az alperes határozata e tekintetben nem megalapozott. Ebben a körben felhívta az Rtv. 48. §-ában és a Szabályzat 41. § (1) bekezdés *d)* és *e)* pontjában írtakat. Rögzítette, amíg a biztonsági intézkedés végrehajtásáról és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló jelentésben az intézkedő rendőr a bilincselés alapjaként az Rtv. 48. § *a)*, *b)* és *c)* pontját, vagyis az önkárosítás, a támadás és a szökés megakadályozását jelölte meg, az alperes határozatában az *a)* és *d)* pontokra, vagyis az önkárosítás megakadályozására és az ellenszegülés megtörésére hivatkozott. Mivel az ellenszegülés megtörése mint intézkedési cél nem szerepelt sem a rendőri jelentésben, sem az ügyben keletkezett egyéb iratokban, és erre más forrásból sem lehet következtetni, e legitím cél felhívása eleve megalapozatlan. Az alperes maga is megállapította határozatában, hogy a felperes a testi kényszer alkalmazása után nem tanúsított olyan magatartást, amelyből egyértelműen arra lehetett következtetni, miszerint továbbra is ellen fog szegülni.” (Lásd a K-H-KJ-2015-789. bírósági határozatot, a Kúria határozatát közigazgatási ügyben.)

<sup>2</sup> „Bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.” (Rtv. 65. §, hatályos 2018. július 1-jétől.)

probléma megoldásának lehet egy olyan megoldása, miszerint a közrendet és a közbiztonságot fenyegető veszélyek olyan nagyok, hogy a titkos felderítés folytatására a rendészetnek általános felhatalmazást kell kapnia. Vajon a generális klauzula hatóköre ilyen irányban is kiterjeszthető? A választ nem az elméletnek kell megadni, de az elmélet a kérdést köteles feltenni!

## A rendészet feladatai

Olyan országokban, amelyekben a rendészeti igazgatás az államigazgatás egyik legfontosabb ágazata, és amelyekben 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 abban, hogy a rendészet is része a civil közigazgatásnak. Az Rtv. szerint „[a] rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés”. [Rtv. 1 § (1) bekezdés.] A most idézett törvényhely utal az Alaptörvény egyik szöveghelyére, 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 küzdelmet. [Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk (1) bekezdés.] Az a követelmény, hogy a rendőrség egész tevékenységét hassa át az Alaptörvény szelleme, természetesen helyes, megjegyezzük azonban, hogy ez az állam minden szervezetére igaz. Ami a rendőrségi közjogot illeti, nem kétséges, hogy minél közvetlenebb és minél nagyobb fenyegetést kell a rendészeti intézkedéssel elhárítania, annál kevésbé szabályozható az anyagi jog által az, hogy mikor kerülhet sor beavatkozásra, és 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 oltárán nem áldozhat fel olyan értékeket, amelyeket az Alaptörvény feltétlen védelemben részesít, és minősített helyzetekben sem engedi meg a korlátozásukat. Mások mellett ilyen az emberi méltóság sérthetlensége.)

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. (Lásd 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” fordulatot.) 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.

A bűnüldözési feladatkörbe sorolhatók az alábbi 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 terror szervezeteket”, „felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit” és „megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el”.

A bűnüldözési feladatok két eljárési formában jelennek meg:

- A nyomozás elrendelését megelőző titkos információgyűjtésként, amelynek a szabályait a szervezeti törvények tartalmazzák, és amelyek végrehajtására olyan bűnüldöző hatóságok is jogosultak, amelyeknek nincs nyomozó hatósági jogkörük. (Az Rtv. hatálya alá két ilyen szerv tartozik: a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ.)
- A másik forma a nyomozó hatósági jogkörben teljesített felderítés, amely az új büntetőeljárás törvény (2017. évi XC. törvény) szerint előkészítő eljárásra, nyomozásra és vizsgálatra tagozódik.

Az előbbi megkülönböztetéssel összhangban a felderítés szűkebb fogalma a nyomozás elrendelését megelőző titkos információgyűjtést foglalja magában, míg a nyomozás a büntetőeljárás hatálya alá tartozó előkészítő eljárás neve. (LAKATOS 1999, 58–70.) Ami változatlanul fontos megkülönböztetés, a titkos információgyűjtés közigazgatási eljárás (amit nevezhetünk rendészeti célú felderítésnek is), a bűnüldözési célú felderítés pedig büntetőeljárás, amelynek szabályait az eljárás kódex tartalmazza. Ezt a felfogást tette magáévá a BH 2002. 47. számú jogeset, amikor a Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, miszerint: „Megállapítható az is, hogy maga a bírói engedélyhez kötött titkos információszerzés nem a büntetőeljárás törvénnyel szabályozott bizonyítás szabályai szerint folyik (Be. IV. fejezet), így törvényességi követelményeire a Be. rendelkezései nem vonatkoztathatók.” Vajon a bűnüldözésnek ez a két szakasza kizárólag a szabályozás módjában (közigazgatási, illetve büntetőeljárás 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 törvénysszövegben további elemzésre szorulnak a *megakadályozás*, *megszakítás*, *elhárítás* kifejezések. A felderítés és a nyomozás egyaránt múltban lezajlott események megismerésére utal, míg a most elemzett tevékenységek a jelenre reagálnak. *Megakadályozni* az olyan bűnös szándékból fakadó cselekvést érdemes, amely térben és időben közel van a megvalósításhoz, *megszakítani* a már megkezdett véghezvitelt lehet, míg az *elhárítás* inkább általánosabb védekező lépés, azoknak az okfolyamatoknak a keresztezése, amelyek az elhárító intézkedések nélkül bűnös eredményhez vezettek volna. (A felderítés és a nyomozás újraértelmezését az új büntetőeljárás törvény szükségessé teszi, amit a tankönyv V. fejezetében el is végzünk.)

Az államigazgatási feladatok katalógusa:

- 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 vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet;
- büntetés-végrehajtási feladatokat lát el;
- ellátja a hatáskörébe tartozó 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;
- 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, elvégzi az uniós tagságból eredő kötelezettségeit;
- részt vesz béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.

#### A rendészeti feladatok:

- közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében;
- közlekedésrendészeti feladatokat lát el;
- ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat;
- gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítőket 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;
- 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 előbbi osztályozás azért problematikus, mert arra nem ad választ, hogy mi különbség van az államigazgatási és a rendészeti feladatok között. Felfogásunk szerint ez a két kategória a nem- és a fajfogalom viszonyában van egymással. Az államigazgatási feladat az általánosabb, és annak egyik fajtája a rendészeti feladat, ami maga is államigazgatási feladat akkor, ha nem az önkormányzati, hanem a központi államigazgatás szerv hatáskörébe tartozó tevékenység megjelölésére szolgál.

## A rendészeti aktusok

„A közigazgatás szerveinek jogi hatást kiváltására irányuló cselekvéseit közigazgatási aktusnak nevezzük.” (PATYI 2010, 330.) „Az aktus (jogi hatású cselekmény) jellemzője az, hogy hatására az aktus címzettjének jogi helyzetében változás következik be, és az aktus meg a változás között oksági összefüggés mutatható ki.” (MADARÁSZ 1992, 303.) Első ránézésre ezek a meghatározások a rendészeti hatóságok aktusaira is érvényesek, ezért külön indokolást igényel, miért gondoljuk azt, hogy szükséges egy speciális rendészeti aktustan körvonalainak a megrajzolása.

Az első megfigyelésünk az, hogy míg a közigazgatási egyedi aktusok rendszerint egyedi ügyben hozott határozat formájában jelennek meg, addig a rendészeti igazgatásban ez inkább csak az igazgatásrendészeti szervek döntéseit jellemzik. (KINCSES 2014.) A közbiztonsági szolgálatok tevékenysége túlnyomóan reálcselekményekben ragadható meg. Vajon ezek a reálcselekmények tekinthetők-e joghatást kiváltó rendészeti aktusoknak? A Magyar Program ezzel kapcsolatban materiális tevékenységekről szól, és példákat is hoz: járőrözés, nyomozás, rendfenntartás, gyakorlatok tartása, tűzoltás stb. A példák jól mutatják a fogalmi zavart. Míg ugyanis a *járőrözés* bizonyosan nem tekinthető hatósági aktusnak, a járőrnek az állampolgárral szemben hozott minden intézkedése – legyen az egyszerű igazoltatás – már rendészeti aktus.

A *nyomozás* a büntetőeljárás egy szakaszának a neve, amelybe számos olyan eljárási cselekmény beletartozik, ami hatósági aktusnak nem tekinthető (a helyszíni szemle során kutatás a tárgyi bizonyítási eszközök fellelésére), de a helyszíni szemle területének lezárása, az ott-tartózkodók eltávolítása és az oda egyébként jogszerűen belépni készülőkk ebben való megakadályozása már hatósági aktus.

A *rendfenntartás* egyes formái nem hatósági aktusok, amit még a végrehajtás megválasztott módja külön hangsúlyoz is (például ha a rendőrök jelen vannak a rendfenntartás helyszínén ünnepi öltözékben és fegyvertelenül), más esetekben viszont a rend fenntartása erőteljes fizikai fellépést kíván, ami a címzettek jogainak súlyos korlátozását jelenti. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom – a közbiztonság veszélyeztetésének mértéke alapján – megkülönbözteti a magas és az alacsony profilú tömegrendezvényeket. „További fontos jellemző, hogy az alacsony profilú elgondolás alapján tevékenykedő rendőrök elősegíteni igyekeznek a rendezvényen résztvevők törvényes szándékának megvalósulását, és támogatják a jogszerű viselkedést, hiszen – mint azt már tárgyaltam –, a nem-konfrontatív taktikai eljárások alkalmazása előmozdítja a jogszerű rendőri tevékenység percepcióját, ezáltal segítve elő a közrend megzavarására törekvő egyének marginalizálását.” (LESS 2017, 158–159.)

A *gyakorlatozás* a szolgálat ellátásához nélkülözhetetlen, de ez ugyanúgy nem hatósági tevékenység, mint a köztisztviselőnek az a döntése, hogy a szakirodalom tanulmányozásával készül a másnapi feladataira. A *tűzoltás* pedig önmagában sem hatósági jogalkalmazás, hanem a mérnöki munka egy speciális területe.

A rendészeti intézkedés – mint reálcselekmény – egyes tankönyvi felfogások szerint nem közigazgatási aktus. „Az államigazgatási aktusok azok a jogi formák, amelyekkel elsősorban végzi az államigazgatás végrehajtó-rendelkező, azaz társadalomirányító tevékenységét.” (BECK–CZÉH 1984, 573.) Az aktusok mellett a tényleges cselekmények, „az állami feladatok gyakorlati végrehajtásának megszervezése és irányítása” nem sorolhatók

az aktusok közé. (BECK–CZÉH 1984, 573.) Aktusra valóban a hatóság szakirányú tevékenysége során van szükség, és az nem lehet eszköze a szervi működésnek. Az viszont sem az elmélettel, sem pedig a joggyakorlattal nem összeegyeztethető, hogy az aktus végrehajtása során alkalmazott fizikai erőhatalom maga ne lenne rendészeti aktus csupán azért, mert egy másik határozati formát öltött államigazgatási döntés végrehajtására irányul. Reálcselekmények azok, „amelyek az aktusokat közvetlenül foganatosítják. Ilyen például a személyekkel szembeni jogszerű fizikai erőszakos cselekmények, vagy pedig a pénzkötelezettségekkel behajtásával kapcsolatos végrehajtási cselekmények.” (BECK–CZÉH 1984, 577.) Hasonló következtetésre jut a magyar közigazgatási jog 1999-ben kiadásra került tankönyve, amikor megállapítja: „egyes eljárási cselekmények nem minősülnek aktusnak [...] Ugyancsak eljárási cselekménynek minősülnek azok, amelyek közvetlenül a határozatok végrehajtását jelentik, és ezért nem minősülnek eljárási határozatnak. Ezek az ún. foganatosító cselekmények.” (FICZERE 2007, 295.)

A közigazgatási aktusnak nem tekinthető reálcselekmény merőben más megközelítést példázza Madarász Tibor, aki idesorolja a közigazgatás által fenntartott közintézmények fenntartó, szolgáltató és gazdálkodó tevékenységét (oktatás, egészségügyi ellátás, vízellátás stb.), valamint a közigazgatási szervek dolgozóinak az államigazgatási feladatok végrehajtása érdekében kifejtett cselekményeit, amelyek ugyancsak nem tekinthetők közigazgatási aktusoknak. Utóbbi körbe sorolja Madarász a döntés-előkészítő, tájékoztató, felvilágosító cselekményeket. (MADARÁSZ 1992, 307–308.)

A rendészeti aktustan kidolgozása azért fontos, mert a rendészeti hatóságoknak vannak olyan reálcselekményei, amelyek nem nyernek ugyan határozati formát, mégis joghatást váltanak ki, és változást hoznak a rendészeti intézkedéssel érintett személy jogi helyzetében, ezért aktusnak minősülnek. A rendészeti hatósági aktusok legjellemzőbb formája a rendészeti fizikai kényszer, ami az állami kényszer legdrasztikusabb formája. „Az állami jelzőnek kivételesen nagy jelentősége van, ti. a fizikai kényszer állami formáját minden egyéb fizikai kényszertől az különbözteti meg, hogy ez törvényes kényszer. (Abban az esetben persze, ha az államban – a szó igazi értelmében – egyáltalán törvényesség van.)” (MADARÁSZ 1992, 287.) A most idézett szerző az állami kényszer fajtái között említi

- a hatósági kényszert, ami jelenti a szankciót, továbbá a szankció érvényesítését a végrehajtással;
- a karhatalmi kényszert (a rendészeti szerv intézkedési joggal rendelkező tagjának jelenléte, illetve ellenállás esetén fizikai erőhatalom alkalmazása);
- a személyes szabadság korlátozását, ami eljárási szankció akkor, ha oka a jogellenes magatartás feltételezése, de a személyes szabadság (igaz, enyhe fokozatú) korlátozását jelenti az igazoltató, ellenőrző rendészeti intézkedés is; ez utóbbinak oka elsődlegesen preventív, ami nem kívánja meg a jogellenes magatartás feltételezését;
- a személyes szabadság megvonását az államigazgatási hatósági eljárásban (szabálysértési őrizet);
- a karhatalom által igénybe vehető fizikai kényszerítést, ami törvényben történő, szigorú tételes jogi szabályozást igényel. (MADARÁSZ 1992, 288–289.)

Madarász álláspontjával egyezően, a bírói gyakorlat szerint is a rendészeti jogkörben végrehajtott kényszer rendészeti hatósági aktus, így bírói felülvizsgálatnak lehet a tárgya.

A Legfelső Bíróságnak a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról szóló 1/1999. közigazgatási jogegységi határozata több olyan esetet vizsgált, amikor rendőri szerv fizikai kényszerrel bírta rá a címzettet valamely korábban hozott hatósági határozat végrehajtására. Azzal az állásponttal szemben, amelyik szerint az ilyen reálcselekmények nem hoznak létre közigazgatási hatósági jogviszonyt a rendőrség és az intézkedéssel érintett ügyfél között, a legfőbb bírói fórum a következőket állapította meg: „A rendfenntartó, rendvédelmi célzatú, közvetlen kényszerítő eszköz alkalmazására való feljogosítás az a megkülönböztető vonás, amely megkülönbözteti a rendőrséget más típusú állami feladatot ellátó szervektől. Az Rtv. V. fejezetében szabályozott rendőri intézkedések, illetve a VI. fejezetben található kényszerítő eszközök jogellenes alkalmazása ugyanakkor sértheti az Alkotmány XII. fejezetében biztosított – az emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz, a jó hírnévhez és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő – alapvető jogokat.

Annak elbírálása során, hogy az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdése szerinti határozat államigazgatási határozatnak minősül-e, figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendőri szerv vezetője az intézkedés alanya által tett panasz elbírálásakor abban a kérdésben határoz, hogy történt-e jogsérelem, a panaszosnak joga van-e a jogsértés orvoslására, a rendőri szervet terheli-e kötelezettség a sérelem orvoslása tekintetében. Az általa hozott határozat az ügy tárgyát képező vitát dönti el, a közigazgatási jogviszonyt rendezzi, melynek során intézkedik a további jogsértő magatartás megtiltásáról, a jogsértések megelőzéséről, a jogszzerű állapot helyreállításáról vagy a panasz elutasításáról. Amikor a határozatot hozó vezető a panasz elbírálása során azt vizsgálja, hogy a rendőrséggel szolgálati viszonyban álló személy a reá irányadó jogszabályi rendelkezéseket betartva járt-e el az intézkedés során, nem az intézkedést végrehajtó és a rendőrség közötti szolgálati viszony keretében állapít meg jogokat és kötelezettségeket, hanem az intézkedés alanya és a rendőrség között létrejött közigazgatási jogviszony körébe tartozó jogok és kötelezettségek felől dönt, közigazgatási határozatot hoz.

Összegezve: A rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni – a büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesített vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján benyújtott – panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre [...]” (1/1999. számú KJE határozat, Indokolás III.)

Buzás Gábor doktori értekezésében értelmezte a rendőri intézkedések jogi tartalmát, és a következőket írta: „a rendőri intézkedés hatósági jogalkalmazó aktus, illetve közigazgatási jogviszonyt hoz létre. [...] a jogszabályon alapuló jogokat és kötelezettségeket realizálja a kötelezettel szemben; a hatóság közege bocsátja ki; rendszerint szóbeli; azonnali végrehajtás kötelezettségével jár [...]. Ilyen esetekben megvalósul a jogszabályban foglalt azon hipotézis, amely a jogokat és kötelezettségeket létrehozza. A hatósági közeg intézkedése e hipotézis beálltát deklarálja, ebből folyóan közvetlenül a jogszabályból folynak azok a jogok és kötelezettségek, amelyeket a hatósági intézkedés tartalmaz. A hatósági intézkedés kiadására számos hatóság közege jogosult; így például a rendőrhatósági közeg igazoltatásra, előállításra stb., ugyancsak a rendőrhatóság a közlekedési forgalom irányítására bocsát ki intézkedéseket.” (BUZÁS 2010, 159.)

A legitim fizikai erőszak-monopólium alkalmazása során tehát a rendőrhatóság és az intézkedéssel érintett ügyfél között közigazgatási hatósági jogviszony jön létre,

ami megváltoztatja az érintett jogi helyzetét. A beavatkozás nem a jogon kívül történik, nem a szabad belátás terepe, nem maradhat jogorvoslat nélkül, amelynek természetesen lehet olyan eredménye is, amely megerősíti a rendőri intézkedés jogszerűségét. Mindazonáltal Magyary Zoltán álláspontja ugyancsak megalapozott: „Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni, és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni, és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.” Madarász ehhez hozzáteszi, hogy mindennek ellenére „a rendőrségi igazgatás jogi szabályozottságának mellőzéséről nem lehet szó”. (MADARÁSZ 1992, 346.)

A magyar közigazgatás-tudomány két klasszikusának látszólag szembe futó megközelítését a rendészeti kutatásoknak talán sikerült közös nevezőre hozni. A veszélyek időbeli elválasztása, a veszély előtti, a veszély alatti és a veszélyt követő rendészeti feladatok szabályozási szükséglete és lehetősége a következő megoldásokat kínálja:

- A megelőzés inkább társadalmi, mint jogi eszközöket igényel (veszély előtti állapot).
- A még le nem küzdött jogsértő magatartások megtörése, megszakítása inkább felhatalmazó jogi normát kíván (veszély alatti állapot).
- A múltban elkövetett jogsértések az állami büntetőigény igazságszolgáltatás útján történő érvényesítését követelik (veszély utáni állapot), ami nem nélkülözheti a részletes közjogi szabályozást.

Nézetünk szerint az utóbbi körben a generális klauzulának nem szabadna utat engedni, de annak a törekvésnek sem, hogy a büntető igazságszolgáltatás minden szakaszával szemben azonos követelmények érvényesüljenek, és az előkészítő eljárás legyen egyenértékű a tárgyalással. Az előkészítő szakasz jóval kevesebb normatív előírást visel el, viszont jóval nagyobb teret enged a kriminalisztikai ajánlásoknak. A most vázolt problematika ugyanakkor a rendészettudomány kutatási tárgyszemléletét is jól tükrözi. Míg a közigazgatási megközelítés csak a szervezetre és a működés jogi rendjére figyel, a büntetőeljárás jogtudomány kizárólag a processzus dogmatikai sajátosságaira koncentrál, a kriminalisztika pedig a múlt megismerésének módszereit kutatja, addig a rendészettudomány e megközelítések szintézisét tartja szükségesnek. A következő alfejezet ennek a szintézisnek egy sajátos terepére vezet.

## A társadalom kontrollmechanizmusai

A tudomány már régen felhívta a figyelmet arra, hogy a közbiztonság állapota, különösen pedig a bűnözés alakulása jelentős mértékben a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek működésétől függ. (ALBRECHT 1993.) Igaz, a kriminológiában a hatvanas–hetvenes években megjelent kontrollelmélet nem az Albrecht által felvetett szempontokat követte, hanem „ráirányította figyelmet a bűnelkövetés kialakulásának és újratermelődésének mikrotársadalmi kontextusára [...] Elsősorban a családra, mint a kontroll intézményére koncentráltasága pedig azt jelenti, hogy a bűnözés makrotársadalmi kontextusát teljesen figyelmen kívül hagyja.” (BORBÍRÓ–GÖNCZÖL–KEREZSI–LÉVAY 2016, 191.)

Furcsa módon a kriminológiában a kontrollelméletek két eltérő megközelítése kapott visszhangot. Az egyik szerint a hangsúlyt a mikrotársadalmi körülményekre kell helyezni, ami az egyén felelősségére épül, és a szigor kriminálpolitikáját alapozza meg. (Mindezt kiegészítve a konzervatív családi szerepek megőrzésével és a fegyelmező oktatási filozófiával.) A kontrollelméletek másik tartománya viszont a bűnözést felügyelő kontrollszervezetek, a büntetőjog-alkotás, a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás felelősségét emeli ki, megalapozva ezzel a makrotársadalmi tényezők jelentőségét, a segítő-támogató kriminálpolitikai modell primátusát. (Mindezt kiegészítve a családi szerepek átértékelésével és a motiváló oktatási filozófiával.)

A társadalmak hatalmi viszonyainak felelőssé tétele a bűnözés alakulásában – amint ezt az ún. kritikai kriminológia számos ágazata megtette – már csak egy lépésre került attól a felismeréstől, miszerint az állam által működtetett hatósági kontrollapparátusok, a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervezetek tevékenysége ugyancsak hatással van a kriminalitás alakulására.

A társadalmi kontroll a legáltalánosabb értelemben nem csupán az egyének és közösségeik azon képességét jelenti, amellyel felismerik és uralják a létüket fenyegető veszélyeket, továbbá képesek dönteni vállalható és vállalhatatlan kockázatok között, hanem magában foglalja mindazokat az intézményeket is, amelyek hozzájárulnak a társadalmak fennmaradásához és továbbfejlődéséhez.

A tradicionális emberi kapcsolatok legfontosabb színterei évezredekken keresztül a faluközösségek voltak. A települések lakóit nem csupán közös földrajzi környezetük, hanem a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyük és családi szerepük kötötte össze, ami egyéniségek nélküli, totális integrációt jelentett a közösségen belül, és a legteljesebb kirekesztést azokkal szemben, akik nem tartoztak a társuláshoz. Ilyen körülmények között legfeljebb ösközösségi szintű együttlétre volt lehetőség. Az emberiség történelme azonban más irányba fordult. A társadalmak gyarapodásával a befelé egyéniséget tagadó, kifelé pedig a másságot elutasító közösségek helyébe a modern együttlét azon formái léptek, amelyekben mindinkább a belső kohéziók meggyengülése és ugyanakkor a külső kapcsolatok megerősödése lett a jellemző. Hogyan történt mindez? Két fordulópontonról kell szót ejteni.

Először az antikvitás görög-római teljesítményéről, amely a magas szinten szerveződött poliszt, a piacgazdaságot, a városiasodást, az egyénnek a közösségről történő leválását, a magán- és a közjog elkülönülését hozta. Másodszor a modernizációról, amely a tőkés termelést és világpiacot, a magánélet és a közélet elválását, az emberi méltóság minden más értéket megelőző diadalát, a jogállam, majd pedig az alkotmányos demokráciák megszületését eredményezte. Az utóbbi folyamatoknak azonban ára is volt: széthullottak a tradicionális kapcsolatok és meggyengültek az önvédelmi képességek. Visszaszerezhetik-e a kisebb közösségek ezeket az adottságaikat anélkül, hogy működésük belső rendjében a középkor vagy az újkori diktatúrák személyiséget és szabadságot tagadó állapotaiba kellene visszaillesyedniük? Ez a kontroll kriminológiájának nagy kérdése. Idézünk Gönczöl Katalin tanulmányából: „A longitudinális analízisen alapuló kutatásokból markáns érvanyagot merített az 1950-es évektől kezdődően kialakuló kontrollélet, amely a társadalmi esélyek helyett a közösségek megtartó-képességét vizsgálta. Nem az integrációs adottságokkal foglalkozott, hanem a kontrollmechanizmusokkal. Azt minősíti, hogy a kontroll az adott körülmények között mennyire képesek normakövetésre ösztönözni. A kontrollélet szerint a személyiség nem kiszolgáltatott rabja az őt körülvevő tényezőknek, hanem racionális, döntésképes

lény, aki mérlegeli, hogy az éppen felmerült szükségletének kielégítésében vagy konfliktusának feloldásában mit kockáztat akkor, ha a deviáns megoldást választja.” (GÖNCZÖL 2009, 27.) A kontroll kriminológiája merőben ellentétes irányú kriminálpolitikai elméletek megalapozására alkalmas. Miközben az „amerikai modellt az ismertté vált bűnelkövetőkkel szembeni szigorúság, a szabadságvesztés alkalmazásának hihetetlen mértékű kiterjesztése és a zéró tolerancia elvének érvényesítése jellemzi”, addig Európában ez a szemlélet a bűnözés féken tartására rendelt állami apparátusok kritikai elemzésre adott lehetőséget. (KEREZSI 2006, 69.) A kontrollelméletek adhatnak muníciót a demokratikus változathoz, de lehetnek ideológiai támaszai a retotalizációnak is.

A kontrollfelfogás egyik lehetséges interpretációját olvashatjuk Jean Louis Loubet del Bayle munkásságában, aki kapcsolatot talált a rendőrség rendeltetésének értelmezése és a társadalmi kontrollok működése között. (LOUBET DEL BAYLE 2007, 59.) Del Bayle különbséget tesz pozitív és negatív kontrollok között. Kiindulási pontja az emberi közösségeknek az a sajátossága, hogy magatartási szabályok megalkotásával és követésével képesek az alkalmazkodásra és a közös cselekvésre. A normák egy jelentős és dinamikusan változó része pozitív kontrollként funkcionál, és értékek létrehozását teszi lehetővé. A magatartási szabályoknak egy másik, lényegesen szűkebb, de jóval időtállóbb köre negatív kontrollként a már meglévő anyagi és szellemi értékek védelmére szolgál. (Csak megjegyezzük, hogy a pozitív tartományban a jognak csupán segítő-támogató szerep jut, míg a tiltáshoz és a szankcionáláshoz a jognak adekvát eszközei vannak.) A hazai szakirodalomban Kántás Péter volt az első, aki a rendészeti igazgatást – élve Del Bayle előzőekben ismertetett elméletének kategóriáival – a negatív kontrollok közé sorolta. (KÁNTÁS 1997.)

## Kontrolltipológia

*A negatív, közvetlen, külső társadalmi kontroll* jellemzője, hogy a közösségi és az egyéni tevékenységek nem választhatók el egymástól, ezért lehetőség van arra, hogy a közösség minden tagja öröködjön minden tagjának a teljes élete felett. Mindenki ellenőríz mindenkit. A normasértést azonnal és spontán módon követi a szankció, ami a kiközösítéstől a bűnös elpusztításáig terjedhet. A primitív, tradicionális falusi társadalmak képesek ilyen módon működni, amit a modern társadalmak már nem követhetnek, kénytelenek tehát létrehozni a közvetett kontrollok intézményrendszereit. *A negatív, közvetett, külső társadalmi kontroll* jellemzője, hogy a közösségi és az egyéni tevékenységek élesen elkülönülnek egymástól, és bonyolult rendszereket alkotnak. Az örökdő funkció a munkamegosztás egy ágaként jelenik meg, a külön erre a célra létrehozott intézményekben valósul meg, csak az egyéni életvitel bizonyos területeire korlátozódik. A normasértést időben később követi a jogintézményként meghatározott és formalizált eljáráshoz kötött szankció.

*A közvetlen és közvetett, negatív, külső társadalmi kontrollok* egymást kiegészítő hatásmechanizmusait a modern polgári állam teremtette meg. Ez azt is jelentette, hogy a közösség lemondott az önvédelem bizonyos formáiról, amelyek a tradicionális társadalmakban akár a vétkes életének kioltását is jelenthették. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erkölcs civilizációjának”. (ELIAS 1975.) Minthogy azonban a társadalom békéjének fenntartásához a modernitásban is szükség van fizikai erőszakra, az erőszak meghatározott formáinak államosítására került sor, amit viszont jogi garanciák jellemeznek. Ezt a folyamatot nevezhetjük



„az erőszak civilizációjának”. De mindez miként működik napjainkban, és hogyan alakul a jövőben?

A társadalomtudósok egy része azt jósolja, hogy a belső, valamint a közvetlen, negatív, külső kontrollok szerepe csökken, miközben soha nem látott méretekben kiterjed a közvetett, negatív, külső társadalmi kontrollok szerepe. Ez a rendészeti igazgatásnak az állami szerepek sorában elfoglalt súlyát is növelni fogja. Ennek a jövőképeknek lehetséges egy optimista és egy pesszimista változata.

### *Az optimista vízió*

Az optimista változat szerint a leghatékonyabb belső kontroll, az erkölcs nem veszíti el jelentőségét, csupán az történik, hogy egyre határozottabban a pozitív kontrollok között kap helyet az olyan erkölcsi értékek terebélyesedésével, mint a szolidaritás és a tolerancia. Az erkölcs a negatív tartományban is megőrzi funkcióit, de nem úgy, mint közvetlen erkölcsi represszió, hanem mint a jogi tilalmak erkölcsi támasza. Ehhez azonban az kell, hogy a büntetőhatalom megmaradjon a humán értékeket tisztelő, önkorlátozó természeténél.

Az optimista forgatókönyvben a közvetlen, negatív, külső kontrollok szerepe csupán a közbiztonságot fenyegető, globális veszélyek kezelésében szorul a háttérbe, mert sem a nemzetközi szervezett bűnözést, sem a terrorizmus elleni küzdelmet nem lehet a társadalmak spontán önvédelmi képességeire bízni. Ezzel szemben a lokális veszélyek elhárításában erősödő szerepet kaphat a helyi közösségek társadalmi eszközökre támaszkodó, önszabályozó ereje, noha ez a jog és a hozzá kapcsolódó állami erőszak-monopólium szerepét nem csökkenti, ellenkezőleg, inkább még hatékonyabbá teheti.

Az optimista scenárióban valóban növekszik a rendészeti hatóságok súlya, de nem a legitim fizikaierőszak-monopólium szélesítésével, nem a rendőri létszám növelésével, és nem is az emberi jogok további korlátozásával, hanem a professzionalizmus fokozásával, a társadalommal való kooperációs képességek növelésével, a közbiztonsági szolgáltatások mennyiségének és minőségének javításával.

### *A borúlátó változat*

A pesszimista forgatókönyv szerint erkölcsi válság felé haladunk, amelyben a morális fékek elveszítik korábbi jelentőségüket. A szolidaritás és a tolerancia helyett visszatér a „mindenki harcol mindenki ellen” korszaka. A korlátlan büntetőhatalom visszaépítése történik olyan felfogás alapján, amely a humán értékeket a gyengeség jeleként utasítja el.

A represszív vízióban a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem igényei határozzák meg az állami erőszak kivételes felhatalmazásait, amelyek azután fokozatosan az általános szabály rangjára emelkednek, lemondva ezzel a helyi közösségek önvédelmi képességeiről. A biztonság újra az erős állam ajándéka lesz, amelynek elnyeréséért a polgárok „szívesen” adják szabadságukat.

A negatív scenárióban az emberi jogok további korlátozásával és a legitim fizikaierőszak-monopólium szélesítésével növekszik a rendészeti hatóságok súlya, ami

szükségszerűen a társadalmi támogatásuk elvesztéséhez vezet. Születőben lehet az a rendőrség, amelyik harcot folytat a társadalommal, ahelyett hogy védelmezné azt.

### *Vezetélméleti szempontok*

A kontroll az elmúlt években nagy karriert befutott fogalom, amelynek tartalma már régen nem azonosítható a magyar megfelelőjével, az ellenőrzéssel. Népszerűsége részben a vezetélmélet eredményeinek köszönhető, annak a törekvésnek, amely minden szervezeti tevékenységet szeretne sikeressé tenni. (DOBÁK 1998, 160.) Eredményre pedig csak akkor lehet számítani, ha a szervezet működése megfelel az eléje állított céloknak. Előzetesen ezeket a célokat kell meghatározni, majd pedig kialakítani azokat a személyi, tárgyi és szervezeti feltételeket, amelyek segítségével a célok valóban elérhetőek lesznek. Ezt hívjuk a kontrollált egység standardjainak, olyan kritériumoknak, amelyek meglétét visszatérően ellenőrizni szükséges. A feltételek a szervezettel szembeni követelmények, amelyek ismerete nélkül nem világos, hogy mit kérünk számon a revízió során. A kontroll ugyanakkor kifejezi a szakmai tevékenységek feletti uralmat is, minthogy a standardoktól történt eltérés esetében elvárható a beavatkozás, a szervezeti működés helyes útra történő visszaállítás. A szervezéstudomány megkülönböztet piaci, bürokratikus és ügynevezett klánkontrollokat. A piaci kontroll esetében a hangsúly a jövedelmezőségen van, míg a bürokratikus kontroll fő szempontja a szabályszerűség. A piaci mechanizmusok a végtermék eladhatóságát, a jövedelmezőséget értékelik, a bürokrácia működésében pedig maga a folyamat, az eljárás vár minősítésre. A klánszerű kontroll olyan közösségekben működik, ahol a szocializáció kulturális normákon, szokásokon, tradíciókon alapul. (DOBÁK 1998, 160.) Az említett formák gyakorta keverednek, és vegytiszta állapotukban nem is találhatóak meg. A piaci szabályoknak alávetett vállalkozások belső életükben hasonlítanak a bürokratikus gépezetekhez, a hivatali működés pedig átvesz jövedelmezőségi és hatékonysági szempontokat, amelyeket korábban csak a kereslet-kínálat és a költség-haszon relációknak alávetett struktúráktól vártak el. Azok a szervezetek, amelyek nagy változatlanságot mutatnak, és erősen konzerválják a létrejöttük időszakában kialakult tradíciókat, gyakorta a klánkontrollra emlékeztető formákat alkalmazzák sikerrel a szervezeti célok megvalósítása érdekében. (A fegyveres testületek tipikusan ilyenek.)

A közigazgatási jog tudománya ragaszkodik az *ellenőrzés* és a *felügyelet* kifejezésekhez, jelezve, hogy ezek nem tartanak igényt arra a szélesebb értelmezésre, amelyre a kontroll utal, noha hasonló funkciókat látnak el. Egyfelől a szervezetek irányításában a vezetői folyamat részeként jutnak szerephez mint a végrehajtás ellenőrzése és mint hierarchián belüli felügyelet. „Az ellenőrzés önálló közigazgatási jogi (és szervezéstani) intézményként is értelmezhető, itt azonban az irányítás eszközeként tárgyaljuk. Ebben az értelemben az ellenőrzés, mintegy előfeltétele az irányítás többi eszköze alkalmazhatóságának. Célja ugyanis az információszerzés az irányított működésről, viszonyairól a megfelelő irányítói intézkedések megalapozásához.” (FICZERE–FORGÁCS 2004, 230.)

Másfelől pedig a szakirányú működés során a hierarchikusan alá nem rendelt szervezetek meghatározott működési területeinek felügyeletét értik rajta (kereskedelmi és pénzügyi felügyelet, a közbeszerzés felügyelete, adó- és vámellenőrzés, versenyhivatal, frekvenciafelügyelet, az állami költségvetés számvevőségi felügyelete stb.).

További felosztásként kínálkozik a társadalmi, az állami és az önkormányzati felügyeleti formák megkülönböztetése. A felügyelet szakterületei szerint, egyebek mellett, szólhatunk gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi, munkaügyi és fogyasztóvédelmi felügyeletekről.

Nagyjából az előbbi értelmezések megszületésével egy időben a szociológia is létrehozta a maga társadalmikontroll-elméletét, amely „azokra a technikákra és stratégiákra összpontosít, amelyek az emberi magatartást szabályozzák, megteremtik a konformitást, vagy motiválják a társadalmi szabályok betartását”. (ADLER–MUELLER–LAUFER 2000, 228.) E megközelítés fontosságát nem kívánjuk tagadni, de számunkra ez az értelmezés nem eléggé „nagy felbontású”. A pozitív és a negatív kontroll között azért érdemes különbséget tenni, mert pozitív esetben nem egyszerűen a szabályok betartása történik, hanem a magatartás feletti uralmat szerezzük meg, amellyel azután alkotófolyamatokban vehetünk részt. Azáltal például, hogy megtanulunk olvasni, számítógépet kezelni, idegen nyelveket beszélni. Amikor pedig szakmát sajátítunk el, magatartásunk lehetőségeinek olyan tartalmait mozgósítjuk, ami egyben a kontroll legmagasabb szintjeit jelenti. (Az orvos ezáltal lesz képes operálni, a pilóta repülőgépet vezetni, de itt most felsorolhatnánk az összes szakmaként üzőtt foglalkozást.) Ugyanez történik akkor, amikor valaki sportolni kezd, és ha elég ügyes, akkor nem csupán testének egyes funkciói felett szerez uralmat, de olyan teljesítményekre lesz képes, amit a tréningek nélkül soha nem tudna elérni. A magatartás feletti uralom a tudatos élet kialakításának, az értelmes célok állításának és azok megvalósításának az előfeltétele. Amennyiben pedig ezek az egyéni lehetőségek egy harmonikusan fejlődő, heterogén társadalmi közegben összegződnek, akkor a kisebb és nagyobb közösségek a kooperációban a kollektív teljesítmények felett is uralmat szereznek, ezáltal képesek lesznek közösségi célokat állítani és megvalósítani. A pozitív kontrollok rendszere alkotja a sikeres társadalmak alapját.

A szociológiai értelmezésben világosan elkülönül az egyéni és a közösségi kontroll. Ami az emberi magatartást illeti, ott egyfelől a külső korlátokat, másfelől pedig a személyiség önszabályozó szerepét kell szemügyre vennünk. A belső kontroll lehet fizikai, pszichikai, intellektuális és morális, aszerint, hogy hol tart a személyiség kialakulása, és milyen belső erőforrásokra támaszkodhat az, aki a saját magatartását irányítja. Ne feledjük ugyanakkor, hogy a személyes kontroll önmagában nem érték kategória. Lehet valaki erős akarattal megáldott, belülről szabályozott karakter, ám az, hogy ezek együttesen értékesek vagy értéktelenek, már csak a tanúsított magatartás beszámításakor dönthető el. (Az erős, de értéktagadó belső kontroll híres példája III. Richárd választása: „úgy döntöttem, hogy gazember leszek.” A jót szolgáló, erős belső kontroll mintáit a hősök és próféták életében találjuk meg, de szerényebb méretekben ez a lehetőség ott van minden becsületes emberben.) Továbbá az, hogy saját tevékenységünket kellően kontrolláljuk, még nem garancia arra, hogy a céljainkhoz is közelebb jutunk, noha hajlamosak vagyunk ebben bízni. Ezt a jelenséget nevezhetjük a kontroll illúziójának.

A külső kontrollok, amelyek a neveléstől a tanuláson át egészen a szervezeti kényszerek, a szokás, az erkölcs és a jog működéséig vezetnek, szintén nem önmagukban hordozzák helyes vagy helytelen voltukat. Vannak kényszerek, amelyek nem devianciákra válaszolnak, hanem csupán a zavartalan kooperációhoz szükségesek, máskor a szakmai technikák jelentenek parancsot meghatározott foglalkozások gyakorlatában. (Ezeket nem is éljük át kényszerként.) Másfelől viszont idesorolhatók a szabályszegésre válaszoló szankciók, ahol a kényszer már egy időben jelent fizikai valóságában megjelenő joghátrányt, de átélhető

lelki teherként is képes hatni. A kontroll az első esetben (amikor a tudásunkat ellenőrzi) az eredményességet méri, a második esetben (amikor büntet) a szabálykövetést kéri számon. Azt is látnunk kell, hogy ebben a megkülönböztetésben már benne van a pozitív és negatív kontrollok egymástól történő elválasztása: „[a]z emberek legtöbb cselekedetét a társadalmi struktúrák állította korlátok és az ugyancsak társadalmi struktúrák kínálta lehetőségek befolyásolják.” (DAHL 1996, 27.)

Az önkontroll és a magatartás külső szabályozása viszonyában további felismerés, hogy az egyik nem válthatja ki a másikat, ugyanakkor a kettő soha nem oldódik fel egymásban, ami a tudattal rendelkező emberi minőség jellemzője. Az autonómia és az alávetettség, a rend és a szabad választás olyan reflexfogalmak, amelyek értelmet csak egymásra vonatkoztatva, az egymással kialakított viszonyban, relációban nyernek. Úgy látszik, hogy mindkettő az emberi lényeghez tartozik. A szabadság a legjobb tulajdonságai kibontakoztatásához szükséges, a rend pedig egyfelől a megszerzett készségeket és képességeket szervezi alkotófolyamattá (technológiák, szabványok, munkafolyamatok algoritmusai stb.), másfelől viszont a deviáns törekvéseket korlátozza a szükséges és lehetséges mértékig. Az a kérdés, hogy az ember alapvetően jó vagy alapvetően rossz, nem dönthető el. Ma sem tudjuk igazán, hogy Hobbesnak volt-e igaza, aki szerint a társadalmi szerződés a vadság szörnyű állapotából vezette ki az emberiséget, vagy Locke-nak, aki az embereket eredendően jóknak és együttműködőknek tettelezte, úgy gondolván, hogy éppen ez a tulajdonságuk tette őket alkalmassá a társadalom magasabb szervezeti szintjeinek létrehozására. A humánológia nem érzi magát kompetensnek arra, hogy ezt a vitát lezárja, de felhívja a figyelmet az emberi önzetlenség, a szolidaritás és a fajtársak iránt mutatott önös motívumoktól mentes érdeklődésre, amely csak az embert jellemzi. (CSÁNYI 1999, 143.)

A jog számára mindebből két következtetés adódhat. Az egyik szerint kétséges a szabadságjogoknak az emberi természetre való visszavezetése, mert ezzel a logikával meg lehetne indokolni a zsarnokság létjogosultságát is. A másik következtetés pedig az, hogy a demokráciát nem tekinthetjük az emberi lényeg természetes állapotának, ami automatikusan kész megteremteni magát. Ellenkezőleg, a demokrácia állandóan veszélyben van, azt szüntelenül építeni és óvni kell. A veszélyek növekedésével nő az önkény visszaállításának esélye, mert a zsarnokság hivatkozhat a rációra és a többség igényére. (A polgári alkotmányok nagyon is reális fenyegetésre figyelmeztetnek, amikor megtiltják a hatalom erőszakos megszerzését és megőrzését.) Ráadásul a veszélyeket mesterségesen is elő lehet állítani, például a politikai propagandával, ami nemcsak azért kifizetődő, mert segítségével mindenkor meg lehet indokolni a rendkívüli állapot bevezetését, hanem azért is, mert az ilyen módszerekkel dolgozó hatalom kockázat nélkül megígérheti a társadalom megvédelmezését valamitől, ami senkire nem leselkedik. Ezért értünk egyet Sajó András jogosultságfelfogásával. Szerinte a szabadság és a kényszer értékelése azok konzekvenciáival, következményeivel történhet meg. Szükségesek tehát olyan intézmények és fórumok, ahol ez az értékelés újra meg újra elvégezhető. Demokráciákban a konzekvenciák tekintetében az államnak igazolnia kell döntéseinek következményeit, sőt ebben a tekintetben többletindokolási kötelezettség terheli. (SAJÓ 1996, 39.) Az alkotmányosság minősége nem az ünnepélyes deklarációkon, hanem a hétköznapi gyakorlatán ítéltető meg. Ez utóbbi összefüggést fejezi ki a közigazgatásban korábban már idézett figyelmeztetése, miszerint „a szabadság összehasonlíthatatlanul jobban függ a közigazgatástól, mint az Alkotmánytól”. (WILSON 1994.)

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

A demokratikus berendezkedések jellemzője, hogy a kétféle mechanizmus harmonikusan kapcsolódik egymáshoz, hasonlóan ahhoz, ahogyan a szabadság és a kényszer is csak egymásra vonatkoztatva értelmezhetők, az egyik nem létezhet a másik nélkül. (BIBÓ 1986.)

## A szabadság

A szabadságot – mint a magatartás megválasztásának lehetőségét – azokkal a forrásokkal írhatjuk le, ahonnan a szabad cselekvés lehetőségeit meríti. Ilyen forrás egyfelől a külső tiltó, korlátozó szabályok hiánya (objektív szabadság), másfelől pedig a tiltó, korlátozó szabályok belsővé tétele, erkölcsi elfogadottsága, ami a szabadság élményével ajándékozta meg a cselekvő embert (szubjektív szabadság). Ahol egyáltalán nincsenek tiltó normák, ott nincs szabadságélmény sem. Ahol a szabadság abszolút, ott valójában annak elvesztése következik be. (Nem beszélhetünk tehát szabadságról az anarchia viszonyai között.) A szabadság a társadalom jellemzője, az emberi kooperáció terméke, annak a készségnek a megnyilvánulása, hogy az egyes személyek a szolidaritás alapján képesek közösségekbe szerveződni, ennek érdekében normákat alkotni és követni, ha pedig szükséges, azoknak érvényt szerezni.

A szabadság jellemzője a szabad cselekvés mennyisége, ami a választható magatartások számával azonos. Ettől függően beszélhetünk nagy és kis szabadságfokról. Az emberi tevékenységet befolyásoló különböző normacsoportokat (szokás, erkölcs, hatalmi parancs, jog) célszerű megvizsgálni abból a szempontból, hogy ezek mekkora szabadságot engednek az egyes ember számára. Ennek alapján elkészíthető a következő szabadságmátrix (lásd 4. számú táblázat).

4. táblázat  
*Szabadságmátrix*

	Kismértékű szubjektív szabadság	Nagymértékű szubjektív szabadság
Nagymértékű objektív szabadság	Szokás	Jog
Kismértékű objektív szabadság	Hatalmi parancs	Erkölcs

*Forrás: saját szerkesztés*

Az erkölcsi szabályok nagymértékű szubjektív szabadságot engednek a cselekvő számára, de az objektív szabadságot szűkre szabják. (Emlékezzünk arra, hogy az erkölcs az emberi kapcsolatok mindegyikét átszövi, de ezek a normák kivétel nélkül belsővé tehetők.) A szokások az objektív szabadságot alig korlátozzák, de ahol érvényt szereznek maguknak, ott a szubjektív szabadság számára nem engednek teret. (A szokást illik követni, anélkül

hogy bármiféle szabadságélményt nyújtana, az rendszerint cselekvési automatizmusként fog működni.) A hatalmi parancs jellemzője mind az objektív, mind pedig a szubjektív szabadság gyenge jelenléte, szélsőséges helyzetekben pedig annak teljes hiánya is megfigyelhető. (Az önkény az életnek minden területére igyekszik behatolni. Ugyanakkor parancsait alig lehet belsővé tenni, nincs tehát szabadságélmény.) A jogra jellemző, hogy amikor szélesre nyitja az objektív szabadság kapuit (csak azt szabályozza, ami a jog eszközeivel befolyásolható), akkor a szubjektív szabadságélmény is erőteljes (a helyes jog szabályai könnyen belső normává transzformálhatók), amikor viszont túlszabályozással csökkenti az objektív szabadságot, akkor ezzel együtt zsugorodik a szubjektív szabadság mértéke is. (A nem helyes jogi szabályozás nem tehető belső meggyőződéssé.) Ebből az következik, hogy amennyiben a jog sikeresen alakítja ki a maga erkölcsi aranyfedezetét, akkor az erkölcsőhöz kezd hasonlóná válni, ha viszont morális fundamentumai gyengülnek, akkor a jog egyre inkább az önkényhez közelít.

Az objektív szabadság, a szabad magatartásválasztás csak akkor értelmes, ha vannak értékeink, amelyeket e szabadság révén birtokba vehetünk. Másfelől viszont az ember számára fontos értékek termeléséhez múlhatatlanul szükséges a szabadság, ami itt úgy jelenik meg, mint a vállalkozás, az alkotás szabadsága. Az objektív szabadság hozza létre a társadalom értéktermelő ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi, szolgáltató kapacitásait, amit a bevezetőben az emberi közösség pozitív kontrollmechanizmusának nevezünk. Mindezek a mechanizmusok a maguk szigorú technikáival a mesterségek szabályainak tömegét termelik, amelyek igazolhatóságuk és megtanulhatóságuk révén egyben a szubjektív szabadság elnyerésének lehetőségét nyitják meg. A szubjektív szabadság erkölcsi felemelkedést, a kultúra birtoklását, a természet és a társadalom ismeretét követeli. Mindezek megszerzése csak a pozitív kontrollmechanizmusok egy másik nagy csoportjának kiépítése által lehetséges. Idesoroljuk az individuális vagy kollektív úton előállított szellemi értékeket, a művelésüket szolgáló szervezeteket, a tudományok kialakulását és fejlődését, a kutatás intézményeit, a vallásos nézeteket és az egyházakat, az oktatást és az iskolarendszert, a művészeti teljesítményeket, a műélvezetet és ezek színtereit, a szociális támogatás struktúráit, az egészségügyet, a természet- és környezetvédelmet, végül pedig a test, az egészség és a lélek építésének civil egyesüléseit.

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

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

## A kényszer

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

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

Továbbá a kényszernek is lehetnek mennyiségi jellemzői, amit találhatunk erősnek vagy gyengének. Erős a kényszer akkor, ha abban súlyos fizikai vagy morális hátrányt helyeznek kilátásba engedetlenség esetén, és az annak nyomán tanúsított magatartásunk távol esik attól, amit a kényszer hiányában tettünk volna. A kényszer alatt tanúsított magatartás az egyén számára meghatározó jelentőségű. (Fontos dolgokban másként teszünk, mint ahogyan kényszer nélkül cselekednénk.) A kényszer nem csupán azért erős, mert komoly fenyegetést jelent, hanem azért is, mert olyan magatartást képes előhívni, ami idegen a személységünkötől. A gyenge kényszer azt jelenti, hogy a kilátásba helyezett fenyegetés nem jelent számottevő hátrányt (vagy ha igen, akkor annak beváltására kicsi az esély), továbbá az imigyen szelíd hatásokkal kierőszakolt magatartás nem mutat jelentős eltérést attól, amit spontán módon is megtennénk. (Lásd a 5. számú táblázatot.)

5. táblázat  
Kényszersmátrix

	Gyenge szubjektív kényszer	Erős szubjektív kényszer
Erős objektív kényszer	Hatalmi parancs	Jog
Gyenge objektív kényszer	Szokás	Erkölc

*Forrás: saját szerkesztés*

Az erkölcsi szabály érvényesülését gyenge objektív és erős szubjektív kényszer biztosítja. A szokások fennmaradnak akkor is, ha azok kikényszerítésében mind az objektív, mind pedig a szubjektív kényszernek jelentéktelen szerep jut. A hatalmi döntések akkor hatásosak, ha azokhoz erős objektív kényszer tapad, míg a szubjektív késztetés szinte elhanyagolható. A jog jelenti a legerősebb objektív kényszer, annak követése pedig a legmarkánsabb szubjektív kényszer eredménye. A jog tehát messze a leghatásosabb akaratervényesítő mechanizmussal bír, de ennek tényleges funkcionálása attól függ, hogy az állam normái rendelkeznek-e erkölcsi fedezettel, vagy nélkülözik azt. A képlet megegyezik a szabadságfogalom feltárásánál már megismert összefüggéssel. Az erkölcsileg jól megalapozott jog a kényszer tekintetében is az erkölcsi szabályok jellemzőit viseli (magas szintű jogkövetés kevés kényszerrel). Morális fundamentumok nélkül a jog hasonlatos lesz az erőszak hatalmához, ahol az eredmény csak a kényszer szüntelen gyakorlásától várható, és szinte egyáltalán nem remélhető a jogi előírások meggyőződésből fakadó követése. Bibó István, akinek idézett munkájára gondolataink kifejtésénél támaszkodtunk, úgy jellemzi a jogi kényszer, mint a represszió legobjektívebb formáját. Tény, hogy az erkölcsileg leginkább megalapozott jog parancsait is megsértik, de még a legnyilvánvalóbban erkölcsellenes jogsértéssel szembeni szankciónak is egyedüli legitim forrása a tiltó jogi norma. Az annak nyomában járó jogi válasz, a szankció (büntetés) sem tekinthető erkölcsi elmarasztalásnak. Más kérdés,

hogy – amint erre Szabó András rámutat – a büntető represszióknak van becsületfosztó ereje: „A büntetőjogi büntetés a sértettel szolidáris megtorlás, aminek alapja és kísérelő jelensége nem pusztán a felháborodás és a bosszú, hanem az erkölcsi elítélés, a negatív értékítélet.” (SZABÓ 1992, 41.)

A kényszer relációját a kényszerítő és a kényszerelt elszenvető kapcsolata fejezi ki. A kényszer sikeréhez hatalomra van szükség az egyik oldalon, és annak hiányára a másik póluson. A hatalom birtokosa spontán módon cselekszik, viszont akit a kényszer érint, annak magatartása kauzálisan meghatározott. A spontán cselekedeteket az jellemzi, hogy mentesek a külső és belső kényszerektől, előre nem kiszámíthatók, és nincs jogi előzményük, a jogi értékelés mindig utólag történik. Viszont a cselekvés spontaneitása teljességgel nem jelent mentességet a külvilági hatások alól, „csupán a cselekvő spontaneitással szemben álló és az akarati állásfoglalást e szembenállásban meghatározó jelenségeket zárja ki, de a cselekvő spontaneitással egygyé lett külvilági eredetű lélektani elemeket nem”. (BIBÓ 1986, 44.)

A kényszer alatt álló személy magatartásának oka a reá ható kényszer ténye. A kényszerítő céltudatosan él hatalmával (a spontaneitást mindig a cél vezérli, másra nemigen figyel), míg az alárendelt épp, hogy kénytelen feladni eredeti törekvéseit. A társadalmilag igazolt kényszer értékeket véd, a kényszer elszenvetője pedig ezeket az értékeket támadja. Az értékvédelemmel legitimált társadalmi kényszer lehet egyéni magatartás vagy közösségi cselekvés. Az igazolás eredhet a parancs kiadójának felelősségvállalásából, erkölcsi szabályból, szokásból vagy jogszabályból.

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

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

Valaki azt is mondhatná, hogy jó lenne negatív kontrollok nélkül élni. Ez nem lehetséges. Minden társadalmi fejlődés differenciálódás, és minden differenciálódás magában hordozza a dezintegráció veszélyét. A történelem előtti (homogén) társadalmak egyetlen körrel ábrázolhatók, amelyben nincs a közösségtől elkülönült egyén, nincs közhatalom,



nincs külön közélet és magánélet, nem különbözik egymástól a család és a társadalom. A magatartásokat vezérlő normák sem bonthatók szokásokra, erkölcsi, vallási és jogi előírásokra, miként nincs különbség egyedi parancs és általános kötelezés között sem.

Ez egy differenciálatlan, nem fejlődő, lokális formáció, amely csak annyi értéket képes előállítani, amennyi az élet reprodukciójához kell. De már ehhez a szinthez is szükséges kontrollált magatartás, amelynek az a jellemzője, hogy nem tökéletes, de korrigálható. (Célkitűző, de gyakran céltévesztő, eredményes, de gyakran eredménytelen, kooperatív, de gyakran konfliktusos, szolidáris, de gyakran agresszív, felelősséget vállaló, de gyakran felelősséget kerülő.) Azt látjuk, hogy az ősi formációkban a kontrollok még nem váltak el egymástól, de egy minimális szinten még a legegyszerűbb társas együttléthez is szükség van rájuk.

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

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

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

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

Az értékvédelem a társadalom által igényelt és helyeselt kényszer jogosítványaival lehet hatékony, de mindig ott a fenyegetés, hogy a védekezésre rendelkezésre álló kényszerrel nagyobb kárt okozhatunk, mint amelynek az elhárítására törekedtünk. Ez a negatív kontrollmechanizmusok nagy és feloldhatatlan ellentmondása. Végső megoldás nincs, de a tevékenységek szabályozása azzal az eredménnyel járhat, hogy az említett ellentmondások ne akadályozzák, ellenkezőleg, segítsék az értékek előállítását és azok

megvédelmezését. Ezekről a szabályokról azt mondhatjuk, hogy egyfelől az ember és a tárgyi világ kapcsolatát rendezik (idesorolható valamennyi szakmai norma), másfelől pedig az emberi kapcsolatokban teremtenek rendet. Az utóbbi körben négy kategóriát különböztettünk meg, beszéltünk hatalmi parancsról, szokásról, erkölcsről és végül a jogról. A kontrollok működtetésében játszott szerepük alapján megvizsgálhatjuk azt is, hogy a különböző normafajták milyen mértékben igényelnek kényszert, miként képesek támogatni az alkotófolyamatokat, és végül, hogyan befolyásolják az élet minőségét.

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

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

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

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

## A jog mint kontroll

Miért vezettük be a kontroll kategóriáját? Azért, mert arra a kérdésre akarunk válaszolni a következő fejezetekben, hogy mi a rendészet, és hogyan működtethető a leghatékonyabban. Ez a kérdés hasonlatos ahhoz, amikor a jogbölcselet kérdezi, hogy mi a jog. „Miben különbözik a jog az emberi kultúra többi részétől, amely ugyancsak egy szellemi és egy reális alkotórészből áll?” Moór Gyula kérdésfeltevésében a „szellemi és reális alkotórész” megfelel annak, amit mi pozitív kontrollmechanizmusnak nevezünk. A válasz, amit kapunk, így szól: „A jog az a hatalom, amellyel az emberi társadalmak életét a leghatékonyabban lehet irányítani, mert a társadalmi szabályozások közül egyedül a jog az, amelynek rendelkezésére áll céljai megvalósításánál a minden ellenszegülés letörésére alkalmas erő. Ez az erő azonban csak akkor lesz áldás az emberiség számára, ha magasabb rendű erkölcsi értékek szolgálatába áll.” (MOÓR 1992, 72., 77.) Ebben az okfejtésben a negatív kontroll két lényegi mozzanatát, egyfelől a joghoz kötöttséget, másfelől pedig a jogi norma erkölcsi megalapozását ismerhetjük fel.

A jogi kényszer természete szerint a magán- vagy közélet rendezője. A magánjogot jellemezhetjük úgy is, mint az objektív szabadság birodalmát, ahol a hatósági kényszernek nincs helye, ellenben ez a szabadság nem jár a szabadság élményével. Durkheim álláspontja szerint „minden jog közjog, mivel minden jog társadalmi”. (DURKHEIM, 2001, 136.) Nála a magánjog kooperatív jogként kerül meghatározásra, míg a közjogot represszív jognak nevezi. (Az üzleti életet nem a lelkesítő eszmék és ideálok, hanem a jövedelemszerzés mozgatja. Létrejöttének feltétele az ember sokszínű alkotótehetsége, ami minden árutermelés nélkülözhetetlen alapja.) De a kényszer a magánjog érvényesítésének is eszköze, csakhogy ez a kényszer sohasem igazgatási, hanem mindig jogvitát eldöntő, igazságszolgáltatási jellegű (lásd a polgári jogi igény érvényesítése nyomán alkalmazott reparáló szankciót). A közjog ezzel szemben jelentősen korlátozza az objektív szabadságot, támasza a hatósági kényszer, de ahol a szabadságnak utat nyit, ott a szabadság élményével is gazdagodunk. (A modern közjog nem jöhetett volna létre az ember legnagyobb lelki tulajdonságainak kibontakozása nélkül, amit művészek, filozófusok és jogbölcselek képesek voltak katartikus élménnyé, világmagyarázattá és jogi eszmévé tenni.) „Senki nem látott ugyan emberi jogot, kőtáblára sem vésték, de szívekben dobogott, természetben rejtőzött, megsúgta a szél, diktálta a ráció.” (SAJÓ 1996, 26.)

Korábban a jog és a kényszer közötti szoros kapcsolat ellenpéldájaként emlegették a nemzetközi jogot, amely ezt a kényszerelmet szinte teljesen nélkülözte. A nemzetközi közjog sajátja, hogy benne együtt jelenik meg a kooperáció, az államok közötti diplomáciai kapcsolatok és a konfliktus, amely szélső esetekben csak a kényszer totális formájával, a háborúval oldható meg. A nemzetközi jognak a második világháború utáni fejlődése, különösen pedig a nemzetközi büntetőjogi intézmények létrejötte és legújában pedig a nemzetközi büntetőbíráskodás fórumai egyre kevésbé indokolják azt a felvetést, miszerint a nemzetközi jog szankció nélküli jog. Az államok gyakorlata azt mutatja, hogy elismerik az állam büntetőjogi felelősségét, így azt is, hogy ebben az esetben a jogsértés szankciója lehet akár katonai erő alkalmazása is. (BÁRD–GELLÉR–LIGETI–MARGITÁN–WIENER 2002, 308.)

A közjog-magánjog megközelítés önmagában azért fontos, mert általa kimutatható, hogy a jogi kontroll messzemenően nem kizárólag negatív, hanem része annak a területnek is, amit az előzőekben a szabadság birodalmának nevezünk. Sőt, ha a joganyag mennyiségét

számba vesszük, azt láthatjuk, hogy messze több a konszenzusos megoldási mintákat közvetítő jogintézmény a tilalmakat megállapító és szankcióval fenyegető represszív jogterületekkel szemben. Ezt igazolandó, emlékeztetünk arra, hogy a közjog jelentős része nem tiltó, hanem az egyének számára jogot adó és a jogérvényesítés rendjét meghatározó tartalommal bír.

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

A közigazgatási joganyagban szintén nagy számban találhatunk az egyének és a közöség szükségleteit elismerő és azok kielégítését szavatoló szervezeti és technikai normákat, de a közigazgatási diszkréció maga is a választás, a legcélszerűbb egyéniesített megoldás lehetősége, ami azonban nem engedhet szabad utat a hatóság önkényének. Mindazonáltal kétségtelen, hogy az igazgatási jogtételek jelentős része magatartási korlátokat állít részben az igazgatást végző hatóságok döntései tekintetében, részben pedig az igazgatottak választható cselekedetei útjába, amikor kötelező magatartást ír elő és tilalmakat határoz meg. Az utóbbi jogi technikák már a negatív kontroll birodalmába sorolhatók. Madarász Tibor imperatív szabályozásnak nevezi a hagyományos államigazgatási szabályozást, azt, amikor az állam szervei impérium birtokában jogosítják vagy kötelezik a címzetteket valamely magatartás tanúsítására, cselekvésre vagy a cselekvéstől való tartózkodásra, s amikor a szabályozás érvényesítő eszközeiként szankciót is kilátásba helyeznek. (MADARÁSZ 1987, 73.)

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

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

A jog negatív kontrollszerepe legtisztábban a büntetőnormákban ismerhető fel. A büntetőjog a társadalom legbecsesebb értékei elleni legdurvább támadások tilalmazásával valóban „zárkóként” funkcionál. Akkor alkalmazzák, amikor az értékek oltalmazásának minden más lehetősége hatástalannak bizonyult. Sőt a bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt indított eljárás azt igazolja, hogy a konkrét esetben maga a büntetőjogi tilalom is hatástalannak bizonyult. Ilyenkor már nincs más lehetőség, csak a jog épségét helyreállító büntetőszankció alkalmazása, mely utóbbival kapcsolatban remélhetjük, hogy

nyomatékosabbá fogja tenni a megsértett tilalmat, és másokat talán mégis képes a büntől való tartózkodásra bírni. A büntetőhatalom anyagi joga, amelynek alapján a büntetőigény léte vagy hiánya eldönthető, a büntető törvénykönyv.

Az ezredforduló büntető anyagi joga jelentős átalakuláson ment keresztül. A modern társadalmak a gazdasági növekedés, a tudományos haladás fokozódó rizikófaktoraival néznek szembe. Veszélyforrásként jelennek meg a fizika, a kémia és az orvostudományok legújabb teljesítményei. A gazdasági életben a munkanélküliség, a nemzetközi pénzügyi rendszerek bizonytalanságai, a növekvő migráció, a kommunikáció és az informatikai forradalom megköveteli a büntetőjogi védelem eddig nem ismert formáit. (ALBRECHT 2006, 123.)

Az úgynevezett természetes bűncselekmények körén túl mind nagyobb számban jelennek meg olyan törvényi tényállások, amelyek nem a hagyományos és erkölcsileg megfellebbezhetetlen értékek védelmét, hanem az új veszélyforrások büntetőjogi kezelését, illetve a gondatlan bűncselekmények újrakodifikálásának változó elméleti megalapozását célozzák.

Irk Ferenc mutatott rá arra, hogy a gondatlan deliktumok büntetéssel való fenyegetésében két lehetséges kriminálpolitikai célkitűzés konkurál, nevezetesen a kárkövetkezmény elkerülése, illetve a gondosabb magatartás kikényszerítése. A két cél együttes elérése lenne kívánatos, amit talán az úgynevezett „gondossági modell” alkalmazása biztosíthatna. A gondossági modell szerint cselekvő is hibázik, de ugyanakkor „bizonyos kárkövetkezmények globális elkerülésére törekszik”. (IRK 2002, 124.) A veszélyeztetés lehetősége és az annak elkerülésére való igyekezet sajátos kockázatvállalásnak fogható fel, ezért azután „a felróhatóság fennállása vagy ennek hiánya, továbbá annak súlyossági foka nem a következmény, hanem a kockázatvállalás súlyosságának fokán mérhető”. (IRK 2002, 124.)

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

A természetes bűncselekmény fogalmánál az irodalom gyakran hivatkozik Garofalóra, aki a múlt század elején egy nemzetközi büntetőjogi rendszer megalapozásán fáradozva kereste a bűnnek azokat a formáit, amelyeket minden társadalom minden időben elutasított. A jogtörténeti kutatások azt igazolják, hogy még az emberölés vagy a lopás esetében sem találjuk meg ezt az egységet. Mégis értelmes fogalomnak tartjuk a természetes bűncselekmény kategóriáját, mert ha a történelem homályában felfedezhetünk is eltéréseket, az értékek egy jól körülhatárolható csoportjának büntetőjogi védelmében az egymástól nagyon sokban különböző társadalmak is meggyőző egységet mutatnak. (ADLER–MUELLER–LAUFER 2000, 35.)

Bízni lehet abban, hogy ezeknek az új képződményeknek nagyobb része ellentmondásmentesen illeszkedik a büntetőjogi rendszerbe, és fokozatosan a természetes bűncselekmények rangjára emelkednek. Más részüket a gyakorlat korrigálja (ebben nagy szerepe lehet a független bíróságnak, amelyiknek igenis van – pontosabban kellene, hogy legyen – a tételes joggal kapcsolatban igazoló és kritikai szerepe), a változó jogpolitika kezdeményezheti a dekriminalizálást, de a társadalom közfelfogása is késztetést adhat a büntetőigény más eszközökkel történő felváltásához.

A büntető anyagi jog, hasonlóan a közigazgatási jog természetéhez, önmagában nem képes a kontrollszerep betöltésére, ezért e helyütt is szükség van törvényekre, amelyek

létrehozzák az igazságszolgáltatás szervezetét, és eljárási jogra, amely a büntetőfelelősség érvényre juttatásának formáját írja elő.

A büntetőigény materiális alapját a büntető anyagi jog tilalmi adják, az igény érvényesítésének formája pedig a büntetőeljárási jog által szabályozott. Ezt a kívánatos rendet megtörheti a közigazgatási anyagi és eljárási jog. Először azáltal, hogy az egyes közigazgatási szakjogok igyekeznek a maguk joganyagába a büntetőjogi védelmet szavatoló törvényi tényállásokat elhelyezni, vagyis átvenni a büntetőkódex szerepét. Másodszor, különösen az ún. kerettényállások esetében fordulhat elő, hogy a keretet kitöltő szabályok a közigazgatási jogba kerülnek, esetleg nem is törvényi szintre, hanem a jogszabályi hierarchia alacsonyabb rangú forrásaiba. (WIENER 1999) Harmadszor, a közigazgatási eljárásokban keletkezett dokumentumok egy része felhasználható a büntetőperben is, ekként, közvetve ugyan, de az ítékezés alapjául szolgáló és ebbe a körbe tartozó bizonyítékoknak nem a büntető-, hanem a közigazgatási eljárás lényegesen kevesebb garanciát tartalmazó szabályai szerint kerülhetnek a bíróság elé. (FRECH 1999, 24–34.)

A jog negatív kontrollszerepben kötelező magatartásokat ír elő, és ezek megsértőit közigazgatási vagy büntetőszankcióval fenyegeti. A jogérvényesítés fő eszköze jogsértés esetén a közigazgatási hatósági, illetve a büntetőeljárás. A büntetőjogi büntetés kiszabására kizárólag a büntető igazságszolgáltatást gyakorló, büntetőhatalommal felruházott bíróság jogosult.

A rendészeti igazgatás a közigazgatás része, de egyúttal a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakasza is. A rendészetnek ez a kettős természete rendkívüli mértékben megnöveli a bűnüldözés hatékonyságát, miközben azonban alig ellenőrizhető akadályokat is állít a büntető igazságszolgáltatás eredményes teljesítésének útjába. A rendészet ugyanis, amikor a megtámadott közbiztonságot helyreállítja, és amikor a fenyegetett közbiztonságot oltalmazza, nem a büntető igazságszolgáltatás előkészítésén fáradozik, hanem konkrét veszélyhelyzeteket old meg. Amikor pedig nyomozó hatóságként a bűncselekmények elkövetőinek kézre kerítésén és a bizonyítékok összegyűjtésén munkálkodik, nehezen veszi tudomásul, hogy kizárólagos feladata a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, minthogy él az a mélyen gyökerező testületi küldetésstudat, amely szerint a bűnügy igazi megoldása a sikeres rendőrségi fellépés, és nem pedig a bíróság ítélete. Ezt a felfogást nem csupán a rendőrség szervezeti kultúrája közvetíti, hanem a felderítés egész rendje, amely az igazságszolgáltatás számára csak korlátozottan engedi meg e szakasz kontrollját, de gyakran azt is, hogy az imígyen felszínre került terhelő dokumentumokból a tárgyaláson a védelem által is ellenőrizhető bizonyítékok váljanak. Ha pedig még ehhez azt is hozzátesszük, hogy a bűnüldözés az első beavatkozó jogán időben és térben a lehető legközelebb kerülhet a bűnesethez, a tárgyalás viszont az ügyek elhúzódása következtében mindentől egyre csak távolodik, akkor már érezhetjük azokat a nehézségeket, amelyekkel a bíróságnak az igazság megállapítása érdekében számolnia kell, gyakran éppen a nyomozás imént összefoglalt adottságai miatt is. A problémára a kriminológia is felfigyelt.

### *A kontroll kriminológiája*

A társadalom kontrollmechanizmusait tárgyaló alfejezetben már utaltunk a kontroll két-féle értelmezésére, egyfelől az egyénre koncentráló, másfelől a társadalom és különösen

az állam felelősségét hangsúlyozó változatra. Mindkettő fő jellemzője, hogy kimunkálására a kriminológiai kutatások adtak lehetőséget. Ezért szükséges most ezek részletesebb bemutatása.

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 írhatók le egyetlen megoldóképletben. Egyfelől szükségletkielégítő és kockázatokat mérlegelő, másfelől viszont irracionális, szenvedélyektől vezérelt magatartások foglalatja. 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. E jellemzők váltották ki a kutatói érdeklődést a tett okainak megismerése iránt.

A 19. század végének bűnözést értelmező úgynevezett pozitivisták 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, ami 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 objektiváció.” (SZABÓ 1980, 204.)

Miként a tettnek, 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. Ezen okok tanulmányozása a kriminológust új szerepvállalásra készítette. Sokáig kizárólag a kontroll-intézmények külső kritikáját tekintette feladatának, annál is inkább, mert a kriminálpolitika megfogalmazásáért felelős politikai hatalom és az irányítása alatt lévő szakmai intézmények nem is engedték meg a tudmánynak, hogy szervezeti érdekeket sértő módon beleszóljon a bürokrácia és a hatalmi struktúra belügyeibe. (SZABÓ 1991.)

A büntetőpolitika napi gyakorlata és a kriminológia kutatási céljai és módszerei között azonban érdekazonosság is felismerhető. A bölcs kormányzat belátja, hogy tudományos támogatás nélkül büntetőpolitikája nem juthat túl a napi rögtönzéseken. Ehhez a konszenzushoz a kriminológia számos biztató felismerést közvetít a büntetőgyakorlat számára. A bűnözés kontroll alatt tartható, mondja a tudomány, ami azt jelenti, hogy a jogkövető társadalom zavartalan működése fenntartható olyan időkben is, amikor 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 az okait, és vannak olyan intézményeink, amelyek ezekkel az okokkal a társadalom számára hasznos módon tudnak bánni. (GÖNCZÖL 1996, 119.) 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 Hans-Jörg 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, miszerint az intézményrendszer működésének kritikai elemzése elsősorban a független kutatóhelyektől és alapítványi támogatásoktól várható, noha szervezeti reformok idején az egyes főhivatalok mellett működő kutatóintézeteknek is jelentőségük lehet. 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 akár alig leküzdhető akadályokat is okozhat. (ALBRECHT 1993.)

Hasonlítsuk össze az oksági és a kontroll-kriminológia jellemzőit!

- *A kutatás tárgya* az oksági megközelítésben a bűncselekmény (mint egyedi jelenség) és a bűnözés (mint társadalmi tömegjelenség), a kontrollkutatások tárgya pedig a büntetőjog-alkotás és büntetőjog-alkalmazás működési mechanizmusa.
- *A kutatás célja* az oksági szempontoknak megfelelően a társadalmi bűnmegelőzés elméleti megalapozása, viszont a kontrollmechanizmusok kutatásának célja a közbiztonsági stratégia megalkotása, a büntetőjog-alkalmazás 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 oksági kriminológia eredményei nélkül alig lennének ismereteink a bűn társadalmi természetéről, nem lennének eszközeink a társadalmi bűnmegelőzési célkitűzések megvalósításához. Ugyanakkor ez az iskola nagyon keveset tud mondani a büntetőjog-alkotás és büntetőjog-alkalmazás folyamatairól. A normatív bűnügyi tudományok a szabályalkotás világában biztonsággal közlekednek, de elfogy a kompetenciájuk, ha a törvényhozás minőségéről kérdezzük, vagy ha annak az igazságszolgáltatási apparátusnak a teljesítményét kellene értékelni, amelyiknek feladata a normák érvényre juttatása. Hasonlóan szűkszavú az okkutatása, amikor a bűnüldözés és a rendészet működése terén kellene számot vetnie. Ez a hiátus is rendészet elméletének önálló diszciplínába rendezése mellett érvel.

### *A bűnözés kontrollja*

*A bűnözés kontrolljának* a fogalma az utóbbi két évtized fejleménye. Két merőben ellenkező értelmezéssel találkozhatunk. Az egyik irányzat a redukált represszív bűnözési kontroll. A „zéró toleranciaként” is emlegetett felfogás szerint a bűnözés elleni küzdelem háború, igazi élet-halál harc. Annak érdekében, hogy a jó oldal győzzön, el kell vetni a 21. század



bűnről vallott, liberális képleteit. Ez a háború nem vívható meg a klasszikus büntetőjogi elvek maradéktalan betartásával. A bűnelkövetőt jogfosztottá kell tenni, ő nem garanciákat érdemel, hanem büntetést, mégpedig a lehető legszigorúbbat. A bűnözővel szemben humanizmust hirdetni elhibázott taktika, hiszen őt sem kötelezi semmiféle könyörület. Egyébként is, humánusra a bűncselekmények sértettjei szorulnak, a bűnözőknek való megbocsátás az áldozatokat alázza meg.

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

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

A hatékony küzdelem érdekében el kell háritani az útból azokat az akadályokat is, amelyeket a hatalmi ágak megosztásának elve támaszt. Ehhez a rendészeti hatalom centralizációja és hatáskörének növelése szükséges. Itt nem csupán a nyomozási jogkörök bővítéséről, hanem a korlátozó, kizorító, a bűnözést anyagi alapjaitól megfosztó olyan intézkedésekről is szó van, amellyel a rendőrség már ítélkezési funkciókat is gyakorolhat. Amikor pedig illedelmesen megnyílik a bírói út, akkor a büntetőhatalmat arra kell alkalmassá tenni, hogy a tárgyalás a lehető leggyorsabban legyen képes a felderítés és a nyomozás megállapításainak az igazolására.

Az amerikai büntetőjogi gondolkodásból beszüremkedő *bűnözéskontroll versus garanciákkal védett eljárás* (crime control vs. due process) az eredményességet helyezi szembe a törvényességgel, a gyorsaságot a védelem jogosítványaival „akadályversenyt” folytató és ezért megkésett igazságszolgáltatással. A felvetődött ellentmondások nem

feloldhatatlanok. Kialakulóban van egy „bipoláris” eljárási rend, amelyben az előkészítő szakasz a tárgyalással azonos jelentőséget kap. A legalitás elve teljesíthetetlen feladatot ró a bűnüldözésre, amiből egyenesen következik, hogy az előkészítő szakaszban a diszkrecionális jogkör gyakorlását sem a jogalkotás, sem az igazságszolgáltatás nem képes kontrollálni. (BÁRD 1987, 82–83.)

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

A *represszív kontroll-elmélet* valójában nem is elmélet, hanem a hatalom rögtönzéseinek sorozata, azonnali eredményeket produkáló taktika. Elméletellenessége annál inkább kimutatható, mert az egész felfogás ellentmond a szociológia és a kriminológia huszadik századi fejlődésének. Érveinek nagyobb részét éppen e társadalomtudományok által javasolt kezelési technikák kudarcára építi. Az már csak természetes, hogy ez a fajta „harcos crime control” a legkedvezőbb fogadtatásra éppen az Egyesült Államokban talált, ahol pedig korábban elméletek egész sora alapozta meg a bűnözés társadalmi kezelését. Gönczöl Katalin a kriminológia amerikai iskoláit méltatva írja: „Az igazi amerikai specifikum a szegénység és a bűnözés társadalmi kezelésének összekapcsolódása és a pszichológiai módszerek alkalmazásának dominanciája volt.” (GÖNCZÖL 1991, 76.)

A bűnözés elleni harcban felelős politikusok és a rendőrök azonban azt mondják, hogy könnyű a szemlélődő tudománynak a bűn jelenségét a maga bonyolultságában leírnia, ellenben, akinek az a feladata, hogy tegyen is valamit ellene, csak akkor lesz képes cselekedni, ha az adott jelenséget egészen odáig egyszerűsíti, amikor az már a rendészet eszközeivel is kezelhetővé válik. Az pedig csak szakmai szocializáció dolga, hogy a jogalkalmazó ne érezzen emiatt lelkiismeret-furdalást. Ahogyan Goethe mondja: „a cselekvő mindig híján van a lelkiismeretnek, csak a szemlélőnek van lelkiismerete.” (HELLER 1972, 364.)

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

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

statisztika ugyanazt jelenti, mint a bankár számára a napi bevételi egyenleg elkészítése. (WACQUANT 2001, 23.)

A bűnözési kontrollnak azonban van egy másik értelmezése is, amit a redukált represszív kontrollal szemben a bűnözés társadalmi kontrolljának nevezünk. A kiindulási pont az, hogy a most bemutatásra kerülő felfogás a bűnözést társadalmi reprodukciónak tekinti, ezért annak megoldására a hadviselést nem tartja járhatónak. Aki a bűnözés ellen háborút hirdet, az valójában a társadalomnak üzen hadat. Gönczöl Katalin a bűnözés társadalmi reprodukciójának a kilencvenes években tapasztalt magyarországi tényezőit összefoglalva a tulajdoni viszonyok gyökeres átalakulására, a magánpiaci mechanizmusok kialakulására, a szegénység terjedésére, a hajléktalanok számának drámai emelkedésére, a munkanélküliség tartóssá válására, a közösségi és főként a családi kapcsolatok fellazulására mutat rá. (GÖNCZÖL 1996, 108–116.) Nem hihető, hogy ezt a reprodukciós folyamatot a „zéró tolerancia” képes lenne megállítani.

A bűnözés társadalmi kontrolljának hívei nem törődnek bele a bűnözés terjedésébe, és nem mentik fel a bűnelkövetőket. Ellenkezőleg, állítják, hogy éppenséggel az egyoldalúan szigorított *kriminálpolitika* adja fel a védekezésnek számos állását. Valóban megfigyelhető, hogy amilyen mértékben rendészeti kérdéssé szűkül a deviancia minden formája, olyan mértékben válnak hatástalanokká a megelőzési programok, cselekvőképtelenné lesznek a társadalom pozitív kontrollmechanizmusai azokon a területeken, ahol hivatásuk lenne a bűnözést termelő folyamatok akadályozása. A társadalmi bűnmegelőzésnek az a szélesebb értelmezése, amely nem akar elveszíteni egyetlen közösséget sem, és felelősséget érez minden emberért, a szolidaritásra és a toleranciára épít. Az a jogpolitika viszont, amely ezeket az erőnyeket nullára redukálja, közömbös marad a nyomor és az elesettség minden megnyilvánulásával szemben addig, amíg azok a „mértékadó köröket nem veszélyeztetik”. (GÖNCZÖL 1996, 121.)

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

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

A kontroll két tapasztalatra épít. Egyfelől arra, hogy a bűnözés teljes felszámolására nincs esély, másfelől arra, hogy társadalmi összefogással megteremthető a közbiztonságnak az a szintje, amely ahhoz szükséges, hogy az egyes ember és annak közösségei képesek legyenek értékeik megvédelmezésére és új értékek megalkotására. A rendészetet felfoghatjuk úgy is, mint a már létrehozott értékek őrzésére szolgáló negatív kontrollmechanizmust,

amelynek fő eszköze a kötelezés, a korlátozás, a tiltó szigor és a szankció. Az új értékek megteremtésére a fejlett polgári társadalmak a pozitív kontrollok egész rendszerét hozták létre, a gazdaságtól a civil kezdeményezéseken, a szociális gondoskodáson, az oktatás, az egészségügy és a kultúra intézményein át egészen a demokratikus politikai berendezkedésig és az alkotmányosság eszméinek megvalósításáig. A pozitív kontrollmechanizmusok egyes elemei az emberi társadalmak kezdeteitől jelen vannak, mondhatjuk azt is, hogy létükben az emberi lényeg fejeződik ki. Más intézményei viszont az alkotmányos demokráciák alig több mint kétszáz éves múltjának az eredményei. Megalkotásuk abból a felismerésből származik, hogy a modernításban létrejött termelőeszközök és piaci mechanizmusok eredményel csak a személyes szabadság és az egyéni autonómia kiteljesedésével művelhetők. Az olyan bűnüldözés és igazságszolgáltatás, amely ezeket az emberi erényeket rombolja, végső soron nagyobb kárt okoz, mint amelyektől megóvni képes.

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

A jónak és a rossznak egyaránt bizonytalan a definíciója. Ezt a bizonytalanságot a büntetőjog „zárköként” való felfogása próbálja feloldani. Csak azt fenyegetik büntetőjogi represszióval, amiről nyilvánvalóvá vált, hogy csakugyan a rossz kategóriájába sorolható, mégpedig olyan mértékben, hogy annak reparálását már nem lehet az egyes emberekre bízni.

A természetes bűncselekmény a következő követelménynek felel meg: a jog keletkezésétől kezdődően időben mindig, térben pedig mindenhol egyformán büntetendő, a jogi elmarasztalás aranyfedezete pedig az egyetemes erkölcsi elítélés.

A társadalomban működő hatalmi tényezők, az erőviszonyoktól függően, szüntelenül kikezdik a természetes bűncselekménynek ezt az egyetemességre való törekvését, mint-hogy partikuláris érdekeiket is büntetőjogi védelemben szeretnék részesíteni. Diktatúrákban ez az akarat a jog elsöpréséhez, jogállamokban pedig heves jogalkotási rögtönzésekhez vezethet. A hektikus törvényhozásnak nem csupán az a következménye, hogy nehézkessé teszi az igazságszolgáltatást, hanem lejárhatja azokat a jogintézményeket is, amelyeknek a rendeltetése a pozitív kontrollok működtetése lenne.

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

A tisztesség és a gonoszság időnként nehezen felismerhető, és még nehezebben bizonyítható. A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás nincs birtokában a valóság megismerésének tévedhetetlenséget biztosító eszközöknek. Ez a döntő oka annak, hogy nem nélkülözheti a saját feltáró tevékenységét állandóan kontrolláló garanciákat, miközben a társadalom hatékonyabb védelme szüntelenül ezeknek a garanciáknak az elvetésére

ösztönöz. Az a veszély állandóan jelen van, hogy a jó elnyeri méltó büntetését, és a rossz a büntetlenség elismerésében részesül. Lassan kialakulhat az a helyzet, hogy a jogkövetés nagyobb kockázatot jelent, mint a jogsértés.

Még abban az esetben is, amikor a helyesen megalkotott *büntetőjogi tilalom* megsértését sikeresen és törvényesen lefolytatott eljárásban, igaz tényekre alapítva állapítják meg, felmerül a kétség az alkalmazott büntetés hatékonysága tekintetében. Bele kell törődni abba, hogy a büntetőjogi represszió az erkölcsi rosszállás kifejezésén túl másra nemigen alkalmas. Ezért alakult ki a kriminológiának az a felfogása, hogy nem csupán alternatív büntetéseket, hanem a büntetések alternatíváit is szüntelenül keresni kell, mert csak ez utóbbitól várható a pozitív kontrollok értéktermelő működésének hatékonyabbá tétele.

A jogállami büntetőjog akkor született meg, amikor az előbbieken vázolt nehézségek a büntetőjog tudományos művelésében feltáruultak, a büntetőjog gyakorlati alkalmazóinak meggyőződésévé váltak, és a közvéleményben elfogadásra találtak. A jog szempontjából mindezen feltételek megteremtése az elmúlt kétszáz esztendő legnagyobb teljesítményeként értékelhető.

## A rendészeti igazgatás természete

Figyeljünk fel arra, hogy a negatív társadalmi kontroll része az egyes ember a maga önvédelmi képességével, és részét képezik a közösségek is a rájuk jellemző kollektív védekezési formákkal. A rendőrségi elmélet magyar klasszikusa, Concha Győző ezt a kollektív produkciót nevezi közrendnek, amikor kifejti: „közrend alatt az emberi szükségletek állami szervek és magánosok összeműködése általi kielégítését értjük.” (CONCHA 1901, 301.) Gondolatmenete nemcsak azért korszerű, mert azzal a modern felfogással harmonizál, amelyik a közbiztonságot kollektív kooperációs terméknek értelmezi, hanem azért is, mert jelzi a jogi kényszer és a hatósági közreműködés szerény részesedését ebben a sikerben. „A társadalmi rendnek fenntartói e szerint első sorban az egyesek, illetőleg azok a hasznossági tekintetek, azok az erkölcsi, vallási erők, amelyek bennük hatnak, s csak másodsorban az egyesek akaratán felül álló jog és jogszolgáltatás.” (CONCHA 1901, 306.) Azzal pedig, hogy a közrendet „emberi szükségletnek” nevezi, arra utal, hogy a rend nem önmagában értékes, hanem azáltal, hogy a rend kínálta alapokon az egyének és közösségeik képesek lesznek megvalósítani értékteremtő céljaikat. (Amit Concha már nem élt meg, a rendnek azok a 20. századi formái, amelyek nem az értékteremtés, hanem a rombolás eszközei lettek.)

Vannak veszélyek, amelyek elhárításához nem szükséges a profizmus, és vannak elhárítási eszközök, amelyek alkalmazása nem igényli a hatósági erőszak monopóliumát. Minden társadalomban létezik egy „immunrendszer”, amelynek célja a társadalomellenes magatartásokból adódó veszélyelhárítás, ennek eszköze a társadalmi kényszer, alapja az adott társadalomban érvényes erkölcsi konszenzus, formája pedig a jog által adott felhatalmazás. Ilyennek tekinthetjük a birtokvédelemnek a polgári jog által biztosított formáit, de azt a büntetőeljárás normát is, amely szerint a bűncselekmény elkövetőjét bárki jogosult elfogni.

A társadalmi kényszer jellemzője, hogy a társadalom által elfogadott értékek védelmét szolgálja, azzal automatikusan arányos és szükséges mértékű, és alkalmazása az értékeket tisztelő közösségek helyeslésével találkozódik. (Nem tartoznak tehát a társadalmi kényszer

fogalmába a természet erőinek akarunktak megtörni képes hatásai, továbbá az értékeket sértő vagy veszélyeztető kényszernek a büntetőjogban tilalmazott megjelenései. Ez utóbbiak esetében éppen a kényszer társadalomellenes minősége alapozza meg bűncselekménnyé nyilvánítását. De ugyanígy nem tarthat igényt a társadalmi kényszer rangjára az olyan védekezés sem, amely túllépi az erkölcs és a jog diktálta kereteket, időnként súlyosabb károkat okozva, mint amelyek elhárítására törekedett.)

Minthogy azonban a közösségi tevékenységek differenciálódásával, a fejlődéssel párhuzamosan az egyéni magatartás hibáira visszavezethető veszélyforrások megszámlálhatatlan sokasága jött létre, és a fenyegetések egyre nagyobbak lettek, viszonylag hamar szembetaláljuk magunkat olyan jogellenes emberi magatartásokat kísérő kockázatokkal, amelyekre csak a kényszer erőteljes formáival lehetséges válaszolni. Ezek a formák különlegesen erős kényszerítő hatalmat kívánnak, bevetésük profizmust feltételez, alkalmazásuk során a szükségesség és az arányosság nem jön létre automatikusan.

A legerősebb társadalmi kényszert az államhatalom képes érvényesíteni, amelynek rendjét és korlátok között tartását a jog szavatolja. A profizmus garanciája pedig a kényszer alkalmazását elsajátító hivatalnoki kar, ahol az erőt szakmaként gyakorolják. A negatív kontrollmechanizmus leghatékonyabb része a közjogi felhatalmazáson alapuló hatósági kényszer, amelyre közigazgatási hatóságnak van hatásköre.

Moór Gyula definíciója szerint a hatósági kényszer lényege a fizikai erőszakkal való fenyegetés, aminek beváltását a legerősebb társadalmi hatalom biztosítja. (BIBÓ 1986, 77.) A társadalmi kényszer közjogban szabályozott formája a hatósági kényszer, amelynek sajátossága, hogy kizárólag közigazgatási hatósági szerveket illet meg, alkalmazásának rendjét pedig törvény szabályozza.

Hatósági kényszer minden olyan egyedi vagy normatív közigazgatási aktus, amely kötelező magatartást ír elő a címzett számára, és a kötelezést szankcióval is kikényszerítheti. A kényszer joga a közjő szolgálatára illeti meg a hatóságot, a hozzáértéssel alkalmazott kényszer pedig csakugyan képes a társadalom értékeinek megvédelmezésére. A kényszer elszenvédőjénél (jó esetben) ennek a fordítottja igaz. Azt kell feltételezni, hogy spontán magatartása, amelyben a kényszer őt megakadályozta, értéktelen, míg a kikényszerített magatartás értékes. „Az erőszakot alkalmazó és kilátásba helyező jogra éppen azért van szükség, mert jogsértés elkövetésénél hiányzanak azok a nemes motívumok, amelyek megléte esetén erőszakra nem kerülne sor.” (SZABÓ 1992, 40.)

Tudnunk kell azonban, hogy ez nem mindig van így. A hatósági kényszer rosszul alkalmazva értékpusztító lehet, az általa megakadályozott magatartások elmaradása értékvesztéssel járhat. A jogrend akként igyekszik elkerülni ezt a csapdát, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízza. (WEBER 1987, 61.) Az pedig, hogy az alkalmazott kényszer ne csak szakszerű, hanem jogszerű is legyen, elérhető azzal, hogy a hatóság működését a közjog szigorú formák közé szorítja. A hatóság csak azt teheti, amit számára a jog megenged, és csak abban a formában, ahogyan azt a jog előírja. Az állam által gyakorolt kényszer *jogszerű*, mert alkalmazásának a jog által meghatározott szigorú rendje van, *szakszerű*, mert a kényszer bevetését specialistákra bízják, akik annak technológiáját szakmaként sajátították el, és végül *szolgálatszerű*, mert a végrehajtókat nem egyéni bosszú, netán szadista hajlamok vezérlik, hanem a közzolgálattal vállalt jogi köteleességek (szolgálati jogviszony) és etikai elvek (szakmai etika).

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

A közigazgatási hatósági kényszer az előbbiektől abban különbözik, hogy állampolgári kötelezéseket határoz meg, illetve egyes magatartásokat a közigazgatás jogára tekintettel jogellenesnek nyilvánít, és a tilalom megsértőivel szemben közigazgatási szankciót helyez kilátásba. A jogellenessé nyilvánításhoz közigazgatási normatív aktus szükséges, amelyeknek nagyobb része közvetlen jogkövetéssel érvényesül. (Ez a helyzet a tilalmi normák esetében.) Vannak azonban olyan esetek, amikor a normatív előírás csak egyedi hatósági aktusban realizálható vagy azért, mert a jogkövető magatartás csak egyedi hatósági ügyben valósulhat meg (építési engedély kérése), vagy azért, mert valamely közigazgatási tilalom megsértése történt, amellyel szemben szankciónak van helye (lásd például a szabálysértési eljárást).

Madarász Tibor az államigazgatási tevékenység három modelljéről szólva megkülönbözteti először azt az esetet, amikor az államigazgatás az igazgatótra csak jogszabály útján hat, másodsor, amikor a joghatást kizárólag egyedi aktus idézi elő, és végül harmadszor azt, amikor az államigazgatási befolyás részben jogszabály útján, részben pedig egyedi cselekmények útján érvényesül. (MADARÁSZ 1987, 49–50.)

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

A rendészeti kényszer a közigazgatási hatósági kényszer egy formája, ennek megfelelően birtokolja annak általános jellemzőit, de vannak olyan tulajdonságai is, amelyek kizárólag ebben az alrendszerben található meg. Amennyiben a rendészeti hatósági jogkörök kizárólag a közbiztonság védelmezésére szolgálnak, akkor a rendészeti közhatalom *tiszta* formájáról beszélhetünk, amennyiben azonban a rendészeti közhatalom bűnüldözési és nyomozási hatáskörökkel is kiegészül, akkor *vegyes* rendészeti hatalomról kell szólnunk.

Azt a kérdést, hogy *tiszta* vagy *vegyes* rendészeti hatalom jellemzi egy ország rendészetét, annak társadalmi rendeltetése tanulmányozása nyomán válaszolhatjuk meg.

- A rendészet a közigazgatásnak azon ága, ami társadalmi rendeltetésének betöltéséhez
- először a rendészeti szolgáltatásokat teljesíti,
  - másodszor a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyeket hárítja el a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában,
  - harmadszor pedig bűnüldözést folytat az állam büntetőjogi igényét érvényesítő büntető igazságszolgáltatás előkészítése érdekében.

Az előbbi levezetésben felismerhető *a rendészet három nagy területe: az igazgatásrendészet, a közbiztonsági rendészet és a bűnügy tevékenysége*. A munkamegosztás három ágazatát összeköti az, hogy valamennyi hatósági tevékenység, amely a társadalom biztonsági szükségletét szolgálja, egyben szolgálja a jogkövető polgárt is, és megóvja a társadalmat a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.

Az olyan tipikus rendészeti funkciók, mint a *jelenlét* (Concha Győző szavával: az őrködés), az *információszerzés* és a *legitim erőszak monopóliuma* egyaránt szükségessé teszi a közbiztonság oltalmazásához és a múltban elkövetett jogsértések bizonyításához. Azok a szakmai felfogások, amelyek az egységes rendőrségi szervezet fenntartása mellett érvelnek, ezekre a közös pontokra hivatkoznak. Ezzel szemben a különbségek is jelentősek. A következőkben azért elemezzük részletesebben mindkét rendőrségi ágazatot, mert szeretnénk többet megtudni a közbiztonsági és a bűnügyi rendészetet összekötő és az elválasztó ismérvekről.

## Összefoglalás a III. fejezethez

A rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Alkotmányos jogállamban úgy kell működnie, hogy kielégítse a közigazgatás fejlesztésével szemben támasztott általános követelményeket, vagyis

- támaszkodjék politikai konszenzusra,
- kerüljön sor a közügyek iránti társadalmi szükségletek, valamint a közszolgálat szakmai lehetőségeinek folyamatos egyeztetésére,
- álljanak rendelkezésre a szükséges költségvetési források,
- fejlesztése fogjon át több kormányzati ciklust, és
- egész tevékenysége kapjon közjogi megalapozást.

Ezen túl számolni kell a rendészet sajátosságaival:

- a negatív kontroll-jelleggel,
- a szervi és a szakirányú működés differenciálatlanságával,
- a kettős, közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatást előkészítő természetével,
- a rendészeti funkciók differenciáltságával,
- a szolgálati területek viszonylagos önállóságával és
- a közjogi szabályozás összetettségével.



A közigazgatási jogalkotás meg kell különböztetni a törvényalkotástól a következők alapján:

- közigazgatási jogalkotást erre hatáskörrel felruházott közigazgatási hatóság végezhet;
- a közigazgatási jogalkotás nem szabályozhat olyan társadalmi viszonyokat, amelyek kizárólagos törvényalkotási tárgyak;
- a közigazgatás jogalkotás szabályozási tárgya lehet mind a szakirányú közigazgatás, mind pedig a szervezeti igazgatás, de
- nem lehet szabályozási tárgy a vagyongazdálkodás magánjogi rendje, minthogy az a polgári jog territóriumára, és mint ilyen, teljes egészében törvényhozási tárgy, és végül
- nem tekintjük közigazgatási jogalkotásnak a közigazgatási szervekre háruló törvény-előkészítő tevékenységet, noha annak formája és tartalma jelentősen befolyásolja a törvényhozás minőségét.

Az Rtv. értelmében „[a] rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, büntetőeljárás célú ellenőrzés”. [Rtv. 1 § (1) bekezdés.]

Az Rtv. a rendőrség feladatköreit a következők szerint csoportosítja:

- bűnmegelőzési,
- büntetőeljárás,
- államigazgatási és
- rendészeti feladatok.

„A közigazgatás szerveinek jogi hatást kiváltására irányuló cselekvéseit közigazgatási aktusnak nevezzük.” (PATYI 2010, 330.)

„Összegezve: A rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni – a büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesített, vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján benyújtott – panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre [...]” (1/1999. számú KJE határozat, Indokolás III.)

„Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni, és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni, és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.” (Magyary Zoltánt idézi MADARÁSZ 1992, 346.)

Az oksági kriminológia nélkülözhetetlen a determinációs folyamatok megértésében, a kontrollkriminológiának pedig a hatékony és törvényes büntetőeljárásról van mondanivalója. Ez utóbbi azonban csak akkor lehetséges, ha a kriminológiának módja van arra, hogy kiterjessze hatáskörét a bűnözést kontrolláló szervezetekre, a büntetőeljárásra és az igazságszolgáltatásra.

**Kérdések a III. fejezethez**

1. Milyen feltételek mellett fejleszthető a közigazgatás?
2. Melyek a rendészeti igazgatás sajátosságai?
3. Hogyan írná le a közigazgatási jogalkotás jellemzőit?
4. Mi a közigazgatási aktus, milyen sajátosságai lehetnek a rendészeti aktusnak?
5. Miként teszünk különbséget az oksági és a kontroll kriminológiai szemlélet között?

Vákát oldal

## IV. fejezet

### A rendészet személyzete

#### Az államszervezet és a szociológia

A közigazgatás és a jog világa maga is igényli a szociológiai feltárást, hiszen csak így képes azoknak a társadalmi szükségleteknek a felismerésére, amelyek közhatalmi szervezeteken keresztül és jogszabályok megalkotása által lesznek kielégíthetők. A hatékony igazgatást formáló kritikai-értékelő mechanizmusok és a jogalkotást megelőző hatásvizsgálatok a közszolgálat egyetlen területén sem nélkülözhetők. Más kérdés, hogy az államszervezetnek nem minden része egyformán kész az ilyen külső kontrollok eltűrésére. Nem tudunk arról, hogy valaha is készült volna szociológiai elemzés a bíróságok szervezeti kultúrájáról vagy a bírói hivatásról. Mindenesetre egy kivételről azért szólhatunk, ez pedig a Kúria középtávú intézményi stratégiája. Ez a stratégia – egyebek mellett – számol a legfőbb bírósági fórum erősségeivel, mint a például magas szakmai színvonal; a lehetőségekkel, mint például a jogfejlesztésben betöltött vezető szerep, de rámutat a gyengeségekre is, mint például az egységes teljesítményértékelés hiánya; valamint a veszélyekre, mint például a jogi környezet gyakori változása. (DARÁK 2014, 83.) Ezek a diagnózisok segíthetnek annak a hivatásrendeket sújtó előítéletességnek a leküzdésében, amelyről (mások mellett) Fleck Zoltán írt. (FLECK 2010, 114.) Arra nincs példa, hogy ilyenféle átvilágításokat az ügyészégi szervezet tekintetében elvégeztek volna. Ennek okait annál inkább érdemes lenne feltárni, mert a rendészet egyik funkciója, a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatással szoros kapcsolatokat feltételez. Ezek a szférák (rendészet és igazságszolgáltatás) kölcsönösen hatnak is egymásra, e hatások jogon túli mechanizmusait azonban alig ismerjük.

Az európai rendőrségi kutatások a múlt század utolsó harmadában szakítottak a korábban kizárólag közjogiasnak 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 vizsgálatait 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),<sup>1</sup> 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 konfliktuspotenciált. A rendészeti foglalkozási kultúra jelen helyzetét a paraméterek alapján jellemezve megállapítható, hogy nincs egységesen érvényesülő értékrend, a civilekhez való viszony ambivalens; a rendészetten 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 szerepmeghatározás 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 stratégiai cél eléréséhez mindenekelőtt demokratizálni kell a rendészeti szervezetek belső viszonyait, és ki kell alakítani, el kell fogadtatni a civil világhoz viszonyulás szolgáltatói attitűdjét. Ehhez a következőképpen kell átalakítani a determinánsokat: a rendészet társadalmi szerepét úgy kell meghatározni, hogy a rendészet a konfliktuspotenciál 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 létre hozni. 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.” (KRÉMER–MOLNÁR–SZAKÁCS–VALCSICSÁK 2010, 269.)

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, a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a katasztrófavédelmi szervezeteket (polgári védelem, tűzoltóság).

<sup>1</sup> A négy paraméter: a civilekhez, a civil világhoz való viszony; a renhez való viszony; a hatalomhoz és az erőszakhoz való viszony; a szervezethez való viszony.

A rendészeti funkciókra tekintettel különbséget kell tenni a jelenlétet megvalósító örökös 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 szervező 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 gyarapodó teljesítményei ezeknek a megkülönböztetéseknek kevés figyelmet szentelnek, ami 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 meg. Noha 1990 után éles kritika érte a korábban gyakran hangoztatott összendőri, összelügyi szemléletet, az egységes szervezet fenntartotta, sőt erősítette is a közös értékek elfogadását. Másfelől azért sem róható fel a szociológusnak a rendőrséget homogenizáló felfogása, mert a rendészetben, minden szakmai törekvés ellenére, ténylegesen nem szerzett magának megfelelő rangot a speciális szaktudás, megmaradt tehát a generalisták „uralma”. (Általános gyakorlat, hogy a szakvégtetségtől 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 tárgyjal szemben.

A rendészeti igazgatás, amint azt láttuk, a társadalom úgynevezett negatív kontroll-mechanizmusának része, ezért kénytelen széles felületen érintkezni a devianciák világával, ráadásul az 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. (KRÉMER 2003)

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 ítélező 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 barátságnak” nevezi. (RECASENS I BRUNET 1997, 145.) Ennek okait magunk is részletesen elemezzük a rendészeti hatalom és a büntetőhatalom jellemzőit szembesítő fejezetben.

A válaszadók nagyon kis százaléka gondolta úgy, hogy ők „idegen hatalmat képviselnek”. A túlnyomó többség a rendőrség elsődleges feladatának a közös értékek és normák, valamint a biztonság védelmét tekintette. Meglepően kevés szavazatot kapott a törvények képviselője, 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 rendszert 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 rendszert 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 a rendészeti igazgatás diszkrecionális jellemzőit leíró részben 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 képviselőjére, 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 jogállam szelleme 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 harcos 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 (WILSON 1968).

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. (HUG 1997, 155.) A francia Dominique Monjardet az intézkedések nem prognosztizálható veszélyekre reagáló jellemzőjét, a válaszreakció intuitív jellegét és az azonnali reagálás szükségletét írja le. (MONJARDET 1994.) 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 a rendőrködés vajon *munka* vagy *hivatás*-e. 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 szolgálat-szerűség hármast követelményét 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.

A szociológiai elemzések érzékenyen vizsgálják a rendőrségek és a társadalom kapcsolatát. 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. (PRATKANIS–ARONSON 1992.) 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-fölé rendeltséget mutatnak, a hatóság hatalmát a közjog legitimálja, ami már önmagában konfliktust gerjesztő hatást vált ki. 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, de mindjárt második helyen az erkölcsi rend áll, ami ugyancsak érthető, ha tudjuk, hogy a normáknak e két nagy rendszere között szoros kapcsolat van. (KRÉMER 2003, 102.)

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 a jogszabályok kényszer szülte rendteremtő képességében. A rend érvényesítéséhez szükséges hatalomnak azt a formáját, amit az állami impériumból levezetett hatósági jogosítványok foglalatának tudunk, Krémer nem vizsgálta. Ez 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 tényezőknak, 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 megismerésének egy negatív formája is, amikor a rendőr elfelejti (vagy zárójelbe teszi) társadalmi küldetését, és a ráruházott hatalmat mintegy privatizálja.

Szinte valamennyi törvénytörés, 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.” (CSAPÓ 2009, 41.)

Csapó egy másik tanulmányában a professzionalizmusról értekezett: „*A professzionális elve*: Szembeszökő, hogy ez a lépcsőfok mintha kimaradt volna a szervezeti átalakulásból. Időközben megbomlott a nemzedéki egyensúly, a meritési lehetőségek beszűkülnek, a közhelyszerű magyarzatokkal 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 igénnyel megírt elemzés (talán nem véletlenül). Az elmúlt két évtized során változatos – egyes szerzők szerint akár húszféle – változatban is lehetett rendőri szakképesítést szerezni. Miféle professzionálitást, 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 meggyőződéssé. Az előmeneteli rendszer kapcsán az automatizmusok kiküszöbölése lenne a legfontosabb lépés. Legyenek meritokratikus elemek, versenyvizsgálóval, folyamatos értékelési rendszerrel, objektív mutatókkal. Nem feltétlen a számléltárn történő emelkedés a kihívás (amit egyébként a Hszt. expressis verbis meg is fogalmaz), hanem a szakmai sikeresség, és a juttatási csomagot ehhez kell igazítani.” (CSAPÓ 2008, 140.)

A témakört kutató Pirger Tamás a szervezeti kultúra felől közelíti meg a kérdést: „A teljesítményalapú jutalmazás hiánya, illetve az alacsony kockázatvállalási hajlandóság – mint a szakirodalmi feldolgozásban egyértelművé vált – a bürokratikus működő szervezetek egyik legmarkánsabb jellemzője, esetenként a hatékony működés akadályozó tényezője. Ezen problémákra más szerzők is rávilágítottak már a rendvédelem vonatkozásában is, de most igazolást nyert, hogy az állomány is hatékonyabb működést látna e területek fejlesztése következtében. Tehát nemcsak szakértői szemmel jóslhatnánk így hatékonyabb működést, hanem az érintett állomány véleménye is alátámasztja ezt.” (PIRGER 2014, 10–11.) Majd megállapítja: „egy közigazgatási szervtől nem is elvárható például, hogy olyan innovatív, rugalmas és dinamikus működést mutasson fel, mint a versenyszféra vállalatai. Ettől függetlenül a jelenleginél működhetne innovatívabb, kockázattűrőbb módon is – a jog adta lehetőségeket szem előtt tartva –, segítve ezzel a szervezeti célok hatékony elérését, a hatékony munkavégzést és feladatteljesítést.” (PIRGER 2014, 10–11.)

A rendészet elméletéről írt monográfia a következőket állapította meg: „egy rendőrség, amely fel tudja építeni saját szakmáját, megvalósítja a jelenlét művészetét, elsajátítja a legitím erőszak alkalmazásának a technikáját, megszerzi a biztos jogi tudást, mestere lesz a veszélyhelyzetek felismerésének, és kialakítja a szakma gyakorlásához nélkülözhetetlen erkölcsi meggyőződést.” (FINSZTER 2003, 222.)

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 akaratát, 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. (KORINEK 2002, 64.)

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.

## A szakma 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. Amennyiben 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 foglalható hipotetikus normába. Az igazgatásnak egy olyan ágához érkeztünk, amelynek eljárásai nehezen önthetők jogi formákba. Ha mégis megszületik valamiféle rendőrségi jog, annak jogforrásaitól 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 statútumok 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 társadalmassítsanak, 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 ügyintézését. Az alkotmányos országok nyilvánosságot biztosító intézményei azonban rendre számon kérték a törvénytértéseket.

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 törvénytértő módon működő rendészet nem védelmezte magát a titkok leplével, ellenkezőleg, a fejlett demokráciákban a bírálatok keresztüzében 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, ami- ben 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, ha az a szabadság rovására megy. 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 megtörhetetlennek 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, ami azokat a társadalomtudományokat is mozgósította, amelyek 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 felderítés, 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, amelyeknek tárgya maga a rendőrség. Ez a kritika a rendőrök érdekeit is szolgálja. A rendőrség elmélete akkor születhet meg, amikor a rendőrségi szervezet és annak működése kutathatóvá válik, és ezt maga a testület sem kívánja megakadályozni.

A rendőrség kutatási tárggyá emelkedése felfogható egy állomásnak a demokrácia diadalmenetében, amely a fasiszmus 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, amit a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadás jelképez.

## A személyi állomány

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény bevezetőjében a következőt olvashatjuk: „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 értékelvű közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelelességtudatos magatartás tanúsításában. Ennek érdekében Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (5) bekezdésében foglaltak alapján az Országgyűlés a következő törvényt alkotja [...]”

A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet arról tanúskodik, hogy a kormányzat eminens érdeke a hivatalnoki kar minőségének a javítása. Ezt tükrözi a fogalmi apparátusa:

„E rendelet alkalmazásában

- a) *értékelés*: a teljesítmény megállapítására irányuló tevékenység, amikor – mérhető mutatók hiányában – az értékelő vezető megítélésén alapul a teljesítmény megállapítása;
- b) *értékelő vezető*: a munkáltatói jogkör gyakorlója, illetve akire a munkáltatói jogkör gyakorlója a teljesítményértékeléssel kapcsolatos jogkört átruházta;

- c) *értékelt személy*: a közszerzőlatati tisztviselő, a hivatásos állomány tagja, továbbá a katonai állomány tagja, akinek a teljesítményét e rendeletben meghatározott szabályok szerint kell értékelni, illetve mérni;
- d) *fejlesztési célok*: az egyén fejlődését és a munkavégzést együttesen támogató olyan célok, amelyek lehetnek munkavégzéshez kötődők és a munkavégzésen kívüliek;
- e) *kompetencia*: a közszerzőlatati feladatok ellátásához szükséges ismeret, jártasság, készség, képesség, szociális szerep vagy érték, az énkép, valamint az alkalmazást segítő személyiségvonások és a hatékonysági motiváció együttese;
- f) *mérés*: a teljesítmény megállapítására irányuló tevékenység, amikor konkrét eredményeken, határidőkön, mérőszámokon, indikátorokon alapul a teljesítmény megállapítása;
- g) *minősítés*: a közszerzőlatati tisztviselő tárgyévve vonatkozó teljesítményértékelési eredményének százalékban meghatározott számtani átlaga;
- h) *munkaköri egyéni teljesítménykövetelmény*: az értékelt személy munkaköri leírásában foglalt állandó, valamint az adott évben aktuálisan felmerülő, időszakosan a munkaköri leírásába bekerülő feladataiból kiválasztott, tárgyévben teljesítendő feladat;
- i) *munkavégzésen kívüli fejlesztési cél*: az intézményes keretek között zajló iskola-rendszerű vagy iskolarendszeren kívüli képzések (például továbbképzés, vezetőképzés, önképzés) eredményeként elérendő cél;
- j) *munkavégzéshez kötődő fejlesztési cél*: az értékelő vezető által irányított, támogatott, a munkavégzéshez kapcsolódó tudatos egyéni fejlesztés;
- k) *stratégiai egyéni teljesítménykövetelmény*: a szervezet stratégiai célkitűzéséből lebontott egyéni feladat, amelynek teljesítésével a közszerzőlatati tisztviselő a stratégiai célok elérésére a munkavégzése során befolyással lehet, és amellyel elő tudja mozdítani a szervezet eredményes és hatékony munkáját;
- l) *teljesítményértékelés*: a közszerzőlatat egyéni teljesítményértékelésének a rendszere. Ismétlődő, e rendeletben meghatározott vezetői tevékenység, amelynek során az értékelő vezető az értékelt személy részére meghatározza a teljesítményértékelés kötelező, valamint – a közszerzőlatati tisztviselők vonatkozásában – ajánlott elemeit, valamint ezeket méri, illetve értékeli, és erről az értékelt személy részére érdemi visszajelzést ad;
- m) *teljesítményértékelés ajánlott elemei*: a 8. § (1) bekezdése szerinti stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények, egyéni fejlesztési célok, többletfeladatok és kompetenciák;
- n) *teljesítményértékelés kötelező elemei*: az 5. § szerinti munkaköri egyéni teljesítménykövetelmények, valamint a kompetencia alapú munkamagatartás értékelési tényezők.” [10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet, 4. §.]

Az állam új személyzeti politikájának elvárásai – a reájuk vonatkozó sajátosságokkal – megjelentek a rendészetben dolgozókkal szemben is. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak szerzőlatati viszonyáról szóló új Hszt. – hasonlóan a korábbi, 1996. évi szabályozáshoz – megerősíti a rendészeti szervezeteknek a civil közigazgatástól való elkülönülését, hangsúlyozza: „A hivatásos szerzőlatati jogviszony különleges közszerzőlatati jogviszony.” (Új Hszt. bevezető.)

Az új Hszt. reformértékű változást jelent azzal, hogy megteremti az *életpályamodell* bevezetésének normatív alapjait, és megalapozza a korszerű minőségértékelési módszerek alkalmazását. Uniós szintű törekvés – de a modern közigazgatás-elméletek ugyancsak ezt a célt fogalmazzák meg – hogy növekedjék a közügyek intézésének színvonala, az állami szerepvállalás a közszolgáltatások teljesítésében, javuljon a hatékonyság, erősödjék az állami intézményekbe vetett bizalom. A rendvédelmi hivatás etikai alapelveiről a következőket olvashatjuk:

„(1) A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a hivatásos állomány tagjai tekintetében különösen a hűség, a nemzeti érdek előnyben részesítése, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat, a szakszerűség, az együttműködés és az arányosság.

(2) A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a rendvédelmi szerv közalkalmazottai tekintetében különösen az elkötelezettség, a nemzeti érdek előnyben részesítése, a tisztesség, az előítéletektől való mentesség és az együttműködés.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározottakon kívül a vezetői beosztást betöltőkkel és a közalkalmazotti jogviszonyban álló vezetőkkel szemben támasztott további etikai alapelvek a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.” [Új Hszt. 14. §, (1)–(3) bekezdés.]

## Teljesítményértékelés a fegyveres szerveknél

A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: rendelet) hatálya

- „a) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv,
- b) a Terrorelhárítási Központ,
- c) a Nemzeti Védelmi Szolgálat,
- d) a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint
- e) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szervezeti teljesítményértékelésére, továbbá hivatásos állományának egyéni teljesítményértékelése ajánlott elemeire és minősítésére terjed ki.” (Rendelet, 1. §.)

„E rendelet alkalmazásában: [...]

9. *kompetencia*: a rendészeti feladatok ellátásához szükséges ismeret, jártasság, készség, képesség, szociális szerep vagy érték, az énkép, valamint az alkalmazást segítő személyiségvonások és a hatékonysági motiváció együttese; [...]

15. *munkavégzéshez kötődő fejlesztési cél*: az értékelő vezető által irányított, támogatott, a munkavégzéshez kapcsolódó tudatos egyéni fejlesztés; [...]

18. *stratégiai egyéni teljesítménykövetelmény*: a szervezet stratégiai célkitűzéséből lebontott egyéni feladat, amelynek teljesítésével a hivatásos állomány vezető beosztású tagja a stratégiai célok elérésére a munkavégzése során befolyással lehet, és amellyel elő tudja mozdítani a szervezet eredményes és hatékony munkáját;

19. *szakmai teljesítménykövetelmény-minimumok*: a szervezeti egységgel szemben a tárgyévire meghatározott és a belügyminiszter által jóváhagyott, a szervezeti egység szakmai tevékenységét jellemző, a szakmai tevékenységhez kapcsolódó alapvető, számszerűsíthető értékek, mutatók, elvárások; [...]

22. *szervezeti teljesítménycélok*: az ágazati célkitűzések és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv alaptevékenysége alapján a szervezeti egységek működésének fejlesztése érdekében, egyes kiemelten fontos területen elérni kívánt, és az adott évre megállapított célmeghatározás [...]” (Rendelet, 2. § 9., 15., 18–19., 22. pont.)

A rendelet a teljesítménymutatók következő típusait különíti el.

„I. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek vezetői tevékenységét értékelő teljesítménymutatók:

1. a vezetői munka szervezettsége, szervezeti irányítási rendszer (törzsmunka) működésének színvonala
2. a vezetői ellenőrzés szervezettsége és színvonala
3. a vezetői értékelő, elemző és feladat-meghatározó munka színvonala
4. a fegyelmi helyzet általános értékelése
5. az irányított szerv és a társszervek, együttműködő szervek, szervezetek, települési önkormányzatok kapcsolatának színvonala, eredményessége.” [Rendelet, 8. melléklet a 26/2013. (VI. 26.) BM rendelethez, I. pont.]

A II. pont a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek funkcionális területeit értékelő teljesítménymutatókat sorolja fel, ezek: 1. humán erőforrás-gazdálkodás; 2. általános igazgatási, hivatali, vezetést támogató tevékenység; 3. gazdálkodás, infrastruktúra.

A III. pont értelmében „[a]z általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv szakmai tevékenységét értékelő teljesítménymutatók:

1. közrendvédelmi terület
  - 1.1. intézkedések eredményessége
  - 1.2. intézkedések jogszerűsége és szakszerűsége
  - 1.3. járőrszolgálat hatékonysága, reagáló képessége
  - 1.4. szolgálatszervezés színvonala
  - 1.5. őrzés-védelem színvonala
  - 1.6. csapaterős alkalmazás hatékonysága, reagáló képessége
  - 1.7. csapaterős alkalmazás jogszerűsége és szakszerűsége
  - 1.8. légi/vízi rendészeti tevékenység hatékonysága, szakszerűsége
  - 1.9. tűzszervezési terület tevékenységének szakszerűsége, biztonsági színvonala
2. közlekedésrendészeti terület
  - 2.1. közlekedési járőr szolgálat intenzitása és hatékonysága
  - 2.2. közlekedésrendészeti járőr-intézkedések eredményessége
  - 2.3. baleseti helyszínelési és vizsgálati tevékenység színvonala és eredményessége
  - 2.3. balesetmegelőzési-közlekedésbiztonsági szervező tevékenység színvonala
3. bűnügyi terület
  - 3.1. nyomozás-eredményesség összességében
  - 3.2. kiemelt bűncselekmények (közterületi kiemelt, élet- és testi épség elleni, gazdasági és vagyonelleni) nyomozásának eredményessége



- 3.3. nyomozás szakszerűség és hatékonyság színvonala
- 3.4. nyomozás szervezés és vezetés színvonala
- 3.5. helyszíni szemle tevékenység színvonala
- 3.6. bűnügyi-technikai tevékenység színvonala
- 3.7. bűnmegelőzési tevékenység színvonala
- 3.8. titkos együttműködőkkel összefüggő szakmai tevékenységek eredményessége
- 3.9. műveleti feldolgozások eredményessége
- 3.10. a keletkezett bűnügyi információk operatív értéke, hasznosulása
4. igazgatásrendészeti terület
  - 4.1. szabálysértési eljárások eredményessége
  - 4.2. szabálysértési eljárások jogszerűsége
  - 4.3. egyéb rendészeti, igazgatási ügyfeldolgozás hatékonysága, eredményessége
  - 4.4. hatósági ellenőrzési tevékenység intenzitása, eredményessége
  - 4.5. határidők betartása
5. határrendészeti terület
  - 5.1. járőrszolgálat intenzitása, reagáló képessége, eredményessége
  - 5.2. járőrszolgálat során tett intézkedések eredményessége
  - 5.3. határellenőrzési tevékenység jogszerűsége és szakszerűsége
  - 5.4. határforgalom ellenőrzés schengeni megfelelése, eredményessége
  - 5.5. szolgálatszervezés színvonala
6. személyvédelmi és objektumvédelmi terület
  - 6.1. személybiztosítás, lakásbiztosítás és helyszínbiztosítás színvonala és eredményessége
  - 6.2. a kijelölt létesítmények őrzésével és a védett személy biztosításával kapcsolatos rendkívüli események során alkalmazott intézkedések jogszerűsége, szakszerűsége
  - 6.3. a riasztás során tett intézkedések hatékonysága, szakszerűsége [...]”

A IV. pont értelmében „[a] Terrorrelhárítási Központ szakmai tevékenységét értékelő teljesítménymutatók:

1. felderítési terület
  - 1.1. titkos együttműködőkkel összefüggő szakmai tevékenységek eredményessége
  - 1.2. titkos információgyűjtő tevékenység eredményessége
  - 1.3. külső engedélyhez kötött eszközök alkalmazásának eredményessége
  - 1.4. a szervezeten belüli, társszolgálati, közigazgatási, partnerszolgálati koordináció és együttműködés szintje
2. műveleti terület
  - 2.1. túsztárgyalók bevonását igénylő feladatok eredményessége
  - 2.2. társszervektől érkező felkérések végrehajtásának eredményessége
  - 2.3. a Terrorrelhárítási Központ Felderítési Igazgatóságtól érkező felkérések végrehajtásának eredményessége
  - 2.4. a Terrorrelhárítási Központ Személyvédelmi Igazgatóságtól érkező felkérések végrehajtásának eredményessége

3. személyvédelmi terület
  - 3.1. személybiztosítások színvonala
  - 3.2. lakásbiztosítások színvonala
  - 3.3. helyszínbiztosítások színvonala
  - 3.4. kijelölt létesítmények őrzésével és a védett személy biztosításával kapcsolatos rendkívüli események során alkalmazott igazoltatások, intézkedések jogszerűsége és szakszerűsége
4. operatív-technikai terület
  - 4.1. a társszolgálatok által megrendelt és elvégzett operatív munka eredményessége
  - 4.2. technikai eszközök karbantartása, biztonságos működtetésének színvonala
  - 4.3. informatikai szolgáltatás biztonságának színvonala
5. ügyeleti és objektumvédelmi terület
  - 5.1. a szolgálati helyen végrehajtott személy- és gépjármű-beléptetések szakszerűsége, biztonsági szintje
  - 5.2. a Terrorelhárítási Központ műveleti egységeinek az ügyelet által történő riasztása hatékonysága, szakszerűsége.”

Az V. pont értelmében „[a] Nemzeti Védelmi Szolgálat szakmai tevékenységét értékelő teljesítménymutatók:

1. a végrehajtott kifogástalan életvitel ellenőrzések szakszerűsége és színvonala
2. a végrehajtott megbízhatósági vizsgálatok szakszerűsége és színvonala
3. a társszervekkel és partnerszolgálatokkal történő együttműködés eredményessége, hasznosulása
4. a keletkezett információk operatív értéke, hasznosulása
5. a külső engedélyköteles eszköz-alkalmazás szakmai eredményessége
6. a külső engedélyhez nem kötött eszköz-alkalmazás szakmai eredményessége
7. a titkos információgyűjtések szakszerűsége és színvonala.”

A VI. pont értelmében „[a] büntetés-végrehajtási szervezet szakmai tevékenységét értékelő teljesítménymutatók:

1. biztonság, fogvatartás
  - 1.1. a fogvatartottakkal kapcsolatos adminisztratív fegyelem színvonala
  - 1.2. a büntetés-végrehajtás külső kontrolljával összefüggő megállapítások eredménye
  - 1.3. a kényszerítő eszközök alkalmazásának jogszerűsége, szakszerűsége
  - 1.4. a rendkívüli eseményekkel összefüggő intézkedések eredményessége
  - 1.5. a tiltott tárgyak előtalálása érdekében tett intézkedések eredményessége
  - 1.6. a fogvatartottak fegyelmi helyzetének általános értékelése
2. reintegrációs tevékenység, komplex fogvatartotti foglalkoztatás, fejlesztés
  - 2.1. munkáltatás hatékonysága, eredményessége
  - 2.2. fogvatartottak oktatásának, képzésének színvonala, hatékonysága
  - 2.3. fogvatartotti programok színvonalának értékelése
  - 2.4. társadalmi szerepvállalás értékelése
3. gazdasági társaságok

- 3.1. a fogvatartottak teljes körű foglalkoztatásának érdekében tett intézkedések megvalósulásának szintje
- 3.2. a gazdasági társaság biztonsági rendszere működtetésének hatékonysága
- 3.3. az értékesítés jövedelmezősége fokozásának eredményessége
- 3.4. az Európai Unió pályázati lehetőségei kihasználásának eredményessége.”

A VII. pont értelmében „[a] hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai tevékenységét értékelő teljesítménymutatók:

1. tűzoltási és mentési terület
  - 1.1. a tűzoltás, műszaki mentés elméleti felkészültségének szintje
  - 1.2. a szerelési készség, tűzoltótechnika-kezelői tevékenység gyakorlati végrehajtásának szintje
  - 1.3. ellenőrző gyakorlatok értékelése
2. polgári védelmi terület
  - 2.1. a természeti és civilizációs veszélyforrást jelentő kockázati helyszínek azonosításának szintje
  - 2.2. a veszélyhelyzeti szintet el nem érő esetekben is beavatkozásra képes önkéntes és köteles polgári védelmi szervezetek létrehozásának, felkészítésének eredményessége
  - 2.3. a polgári védelmi gyakorlatok értékelése [...]”

A rendelet részletesebb bemutatása azért tanulságos, mert a teljesítményértékelés szempontjai jól visszatükrözik az adott szolgálati terület szakmai sajátosságait, az ott végzett munka tartalmát tárják fel.

Shakács Gábor felosztását követve, az előzőkből következően a kompetenciaalapú, fejlesztésközpontú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszert öt folyamat köré indokolt rendezni:

„Az első a munkavégzési rendszerek, amelyek magukba 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 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 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 szervezetben 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 ugyan akkor 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.” (SZAKÁCS 2010, 316– 317.) Az további elemzést igényel, hogy az uniós csatlakozás óta eltelt időszak milyen mértékben igazolta vagy módosította az előbbieken idézett víziót. Mindenesetre a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megalkulása arra vall, hogy keresni kell a civil közigazgatást, a rendészetet és a honvédelmet összekapcsoló közös nevezőket.

## **Menedzsertechnikák a rendőrségnél**

A rendészeti igazgatásra is irányadók a következő megállapítások: „A közzolgálat működését és a rendszeren belül folyó emberierőforrás-gazdálkodás lehetőségeit alapvetően befolyásolják az uralkodó társadalmi viszonyok, az ország politikai berendezkedése, beágyazottsága a nemzetközi viszonyrendszerbe, a mindenkori kormányok nézetei, beállítódásai, tervei, elképzelései, a kulturális adottságok, a nemzet hagyományai, továbbá a környezetünkben lezajló összetett változások. A közzolgálat és az emberierőforrás-gazdálkodás fejlődése minden esetben jól vagy rosszul, de visszatükrözte, illetve visszatükrözi ezeket a hatásokat. A helyesnek bizonyuló reakciók segítségével ki tudják használni a kínálókozó lehetőségeket, és el tudják hárítani a veszélyek, problémák jelentősebb hányadát. Ilyen vonatkozásban érdemes végigkísérni például azt a folyamatot, amelyet a magyar közzolgálat – benne az emberierőforrás-gazdálkodás – a modern államiság és a polgári társadalom kialakulásától kezdve napjainkig befutott. Cél szerű számba venni azt is, hogy milyen nemzetközi tendenciák, milyen formában és mélységben érvényesültek, illetve hatottak a vizsgált funkcionális szakterületre. A humánstratégia tárgykörébe eső döntések meghozatalakor alaposan tisztában kell lenni a közzolgálat rendszerével, valamint az adott szervezet múltjára és jelenére vonatkozó helyzettel. Ezek ismeretében úgy érdemes a rövid távú célokat kijelölni, hozzáigazítani a saját környezet adottságaihoz, lehetőségeihez, veszélyforrásaihoz, hogy azok teljesítésével hosszú távon az emberierőforrás-gazdálkodás – a fejlődés, a fejlesztés érdekében – hathasson a szervezet kultúrájára, értékrendjére, az életpálya-lehetőségekre, az ösztönzés, a motiváció gyakorlatára, a munkamagatartásra, a teljesítményre, a felkészültségi és kompetenciaszint

emelkedésére. A rövid távon általában fellépő alkalmazkodási kényszert azonban nemcsak kényszerként lehet felfogni és megélni. Jóval kifizetődőbb, ha ezt az időszakot átmenetként kezelve, a szervezetek tudatosan felkészülnek a hosszú távon kiaknázható előnyök megszerzésére. A környezeti változásokra a szervezetek általában a következő formákban reagálhatnak:

- utólagosan, ezt hívjuk reaktív megoldásnak;
- előzetesen is felkészülhetnek, ekkor preaktív hozzáállást tanúsítanak;
- a legnagyobb és legtartósabb sikerrel kecsegtető válaszképességet a befolyásláson alapuló, proaktivitás kínálja.” (SZAKÁCS G.–SZAKÁCS Sz. 2015, 37.)

„Az emberi erőforrás a szervezetek – beleértve a közszolgálati szervezeteket is – legnagyobb értéke. Éppen ezért tervszerű és tudatos menedzselése a siker fontos tényezője. A *kompetenciamentedzsment* eszköztárának alkalmazása e területen szemléletváltást jelenthet a közszolgálati vezetők számára, hiszen újszerű és innovatív elméleti megoldásokat és gyakorlatot feltételez. A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszerek szervezeti működésének egyik legfontosabb célkitűzése, hogy szakképzett, minőségi erőforrás álljon rendelkezésre, a megfelelő időben és mennyiségben. A »megfelelő embert a megfelelő helyre« szlogen napjainkban felértékelődik, és többlettartalommal telítődik, hiszen az *emberi erőforrásokkal való »gazdálkodást« a »törődés«* váltja fel. Ennek a paradigmaváltásnak a közös nyelve olyan kompetenciaalapú megoldásokban rejlik, mint a *generáció-, a tehetség- vagy az ösztönzésmentedzsment, a kulcsembertprogramok és a vezetői utánpótlás, a munkavállalói mobilitás, a kompetenciaalapú vezető kiválasztás, valamint a magánélet és a munkahely összhangjának kérdése.*” (SZAKÁCS G.–SZAKÁCS Sz. 2015, 102.)

„A szervezés mint sajátos tevékenység áll az igazgatástudomány érdeklődésének fókuszában. A közigazgatás – az igazgatástudomány szerint – céltudatos szervező tevékenység, funkciói következképp a szervezési teendőköl következnek.” (LÖRINCZ 2005, 212.) A szervezéseméletek képviselői megértéssel fogadták a rendészeti igazgatás sajátosságait, és felajánlották segítségüket. Híven saját tanaikhoz, vevőt láttak a rendőrségi szervezetekben, ezért nagyon ügyeltek arra, hogy ezek a vevők is elégedettek legyenek. A nehézségeket nem takargatták, hangoztatták, hogy a munkát egy kiadós átvilágítással kell elkezdni. Tanácsolták, nézzük meg, melyek a rendőrség erősségei és a gyengeségei, honnan érkezhethet támogatás, és milyen fenyegetésekkel kell számolnia a szervezetnek. Technikájuk az volt, hogy mindezt magukkal a rendőrökkel mondatták ki. Vonzó célokat állítottak: legyünk még sikeresebbek, a változásokat ne elszenvedjük, hanem azokban vállaljunk társszerzőséget, gazdálkodjunk okosan, működünk együtt a társadalommal, a polgárokat tekintsük partnereknek és egyben munkánk hiteles értékmérőinek. Törekedünk az ügyfelek elégedettségére. Minthogy a szervezés tana a vállalkozások világában bontakozott ki, a rendőrséget is szolgáltató vállalatnak tekinti, ahol a végtermék maga a közbiztonság, mint a nem anyagi jellegű infrastruktúra része, amely ahhoz szükséges, hogy az egyes ember és közösségei megvalósíthatasság értékteremtő céljaikat. (PRESTEL 1997, 134.)

„A minőségi szemlélet a rendőri munkát közhatalmi szolgáltatásként értelmezi, amelynek alanya, érdekeltje, minősítője az állampolgár (mint ügyfél) és az együttműködők széles köre.” (FORRÓ–LÖRINCZNÉ 2002, 57.) Jelentős előrelépés egy zárt szervezettől, amely magát a civil közigazgatástól mindig megkülönböztette, hogy célként határozza meg az együttműködést „az államigazgatás különböző szerveivel”. (SUTKA–BAKSA 2002, 106.)

Cél az is, hogy a modernizáció minden lépéséről stratégiai kommunikációval sikerüljön összhangot teremteni a különböző vezetői szintek és a beosztottak között. Ráadásul mindezt egy visszacsatolási folyamat és közös tanulás kíséretében ajánlatos megvalósítani. (SZINTAY–VERESNÉ 2002, 84.)

Bernhard Prestel a magyar rendőrséget átvilágító Team Consult egyik vezetője, tapasztalatait a következőkben foglalta össze: a *modern szervezéstudomány* tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyik maga is modernizálódni akar. A változatlanságot nem lehet és nem is érdemes menedzselni. Prestel kiemeli, hogy „a *modern menedzsment* a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben részt vevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra”. A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében akkor talált egymásra, amikor a rendőrségek modernizációja a nyolcvanas évek elején megkezdődött. A szerző megállapítja, hogy

- változtak a rendőri funkciók, a represszív feladatok mellett nagyobb súllyal jelentek meg a hatósági szolgáltatások,
- a rendőrség énképében erősödtek a kooperatív elemek a legitim erőszak alkalmazásával szemben,
- a stratégia központi célja a közbiztonság megteremtése lett, amelynek első számú értékelője maga a civil lakosság,
- az új stratégia új módszereket igényel, a beavatkozó erőszakot megelőzik a konfliktusok megoldására alkalmas technikák,
- az előbbiekhöz igazodik a szervezet, és végül
- átalakulnak a rendőri munka személyi és tárgyi feltételei is.

A szervezéstan ezeknek a változásoknak a menedzseléséhez a következő technikákat ajánlja:

- ügyfélközpontú munkavégzés,
- vállalkozói erényeket mutató gondolkodás és cselekvés,
- a kollektív tudás és az alkotó közösség kiaknázása,
- az eredmények világos és objektív mérése,
- sokoldalú együttműködés, gazdag partneri kapcsolatok,
- megújulni kész, tanuló szervezet.

Prestel ezután a rendészeti reform céljairól és módszereiről szól. Az általános cél a közbiztonság megteremtése, ami azonban minden időben a konkrét feladatok megfogalmazásával és teljesítésével valósítható meg. A legfontosabb célkitűzés lehet a bűnüldözés, a bűnmegelőzés, a közlekedési fegyelem javítása és a jogsértéseket megelőző konfliktusok kezelése. Miközben a modernizáció maga egy soha be nem fejezhető folyamat, a társadalmi szükségletek megkívánják a rövid távra szóló és érzékelhető javuláshoz vezető lokális célok kijelölését. A modernizáció feltételezi a költségtakarékos gazdálkodást. Csak olyan feladatokat szabad vállalni, amelyek megoldásához a rendészetnek alkalmas eszközei vannak. Az egyes munkafolyamatokat kevesebb emberrel, de nem csökkenő hatásfokkal szükséges ellátni. Ehhez ki kell használni a jó kooperáció előnyeit. Az észszerű munkavégzés megkívánja a feladatok decentralizációját. Tanulmányát a rendőrségi személyzettel kapcsolatos elvárásokkal zárja. A *rendőrségi tisztviselő* legyen

- autonóm lény, aki viseli a felelősséget,
- kommunikációra alkalmas,
- konfliktusokat és a stresszt vállaló,
- együttműködésre nyitott,
- döntésképes,
- járatos az új technikák alkalmazásában,
- megújulásra kész,
- nagy munkabírású és
- világnyelvek ismerője.

Az előbbiekből következik, hogy minden reform egyik kulcsprogramja a szakoktatás, ahol a felsorolt erények megszerezhetők, vagy annak lehetősége a jelölt számára megteremthető.

A most idézett szerző által vezetett Team Consult szervező-menedzser cég, amelyik 1990 és 1993 között elvégezte a magyar rendőrség átvilágítását, és ez számos tanulsággal szolgált a szervezési ismereteknek a rendészeti modernizációban vállalható szerepéről.

A *magánjog* által szabályozott gazdasági vállalkozásra jellemző szervezési elvek csak szűk körben követhetők a rendészeti igazgatásban. Ahol a közjog konszenzusok által látja lehetségesnek az életviszonyok rendezését, ahol a hatóság szolgáltató és az ügyféllel mellérendelt viszonyban van, ahol nem jogsértésre kell válaszolni, hanem a jogsértés lehetőségeit kell csökkenteni, ahol az alanyi jogok érvényesítésének formai feltételeit kell megteremteni, ahol a hatósági eljárásnak nem a represszió a célja, és a szabályok nagyfokú mérlegelést tesznek lehetővé, ahol a közbiztonság oltalmazása szerződéses úton valósítható meg, ahol a rendészetnek konkurenciája lehet a társadalmi önvédelem vagy a pénzért megvásárolható biztonsági szolgáltatás, ahol a hivatali tevékenység eredménye jól mérhető, és hatékonysága a befektetett energiákkal való összehasonlításban megbecsülhető, ott a vállalkozói technikák alkalmazhatók lesznek a következő feltételekkel:

- A rendészet a közigazgatásnak a közjog által szigorúan szabályozott területe, amit annak menedzselésénél az első helyen kell figyelembe venni. Nem alkalmazhatók olyan megoldások, amelyek megsértik, vagy akár csak negligálják a rendészet jogát.
- A rendészeti igazgatás szakirányú tevékenységének lényege a joghoz kötöttség, mind a beavatkozás indokoltsága, mind annak eljárási formája tekintetében. A minőségfejlesztés kulcsa a rendészeti anyagi és eljárási jog állapota, annak teljesülése a hatósági jogalkalmazás, fejlesztése jogalkotási feladat. A teljesítmény mérése a rendészeti ügyek túlnyomó többségében jogalkalmazói hatósági értékelés útján történhet. Minden költség-haszon elemzésnek és költségvetési hatékonysági szempontnak csak az előbbittel összhangban lehet helye.
- A rendészet szervei működésében meghatározó a szervezeti törvényekben rögzített hierarchia. Mindazoknak az ajánlásoknak, amelyek kooperatív vezetési megoldásoknak kívánnak teret adni, csak akkor van létjogosultságuk, ha szervezeti törvények azokat szentesítik.
- A szervezési ajánlásoknak messzemenően figyelembe kell venniük a rendészeti szolgálati ágak közötti minőségi különbségeket. A közrendvédelmi, a közlekedés, a csapaterős készenléti és a bűnüldözési műveletek önálló vizsgálatot igényelnek. Ez pedig az említett szolgálati ágak szakértőire váró feladat.

- Annak meghatározása, hogy mely rendészeti funkciók decentralizálhatók és melyeknél kötelező fenntartani a szigorú centralizmust, továbbá hogy a centralizált rendészeti szolgálatok dekoncentrált szerveinek milyen területi elrendezése kívánatos, rendészeti szakigazgatási kérdés, amelyet ilyen kompetenciával felruházott szakemberek vizsgálataira alapítva lehetne eldönteni.

Ha a szervezéstudomány az előbbieken összefoglalt adottságok figyelembevételével fogalmazza meg az ajánlásait, jelentős segítséget adhat a modernizáció kormányzati programjának kialakításához, hozzájárulhat a céltudatos szervezet-korszerűsítéshez, erősítheti a hatékonyan és törvényesen működő rendészeti igazgatást. Ellenben, ha mindezeket a szempontokat mellőzi, közreműködésének hatékonysága kétségessé válik, mert a változtatás látszatát kelti ott, ahol semmi nem változik.

A vállalkezési szférában sikeres menedzsmentmódszereknek a rendészetben történő felhasználása a következő *előnyökkel* járhat:

- Az elmúlt évtizedekben kifejlesztett vezetési technikák alkalmasak arra, hogy támogatást adjanak az egyes rendészeti szervek távlati modernizációjához.
- A társadalom partnersége és a szervezeten belüli viszonyok humanizálása, a kooperatív vezetés elterjedése összhangot teremt azzal a közbiztonsági stratégiával, amely a biztonságot kollektív teljesítménynek tekinti, és nem kívánja meg cserébe a szabadságjogok korlátozását.
- Rendszerszemléletével a modern menedzsment világossá teszi a rendészet számára, hogy harmonizálnia kell egyfelől a közigazgatás korszerűsítéséből, másfelől pedig a büntető igazságszolgáltatás reformjából adódó követelményekkel.
- Ösztönöz arra, hogy minden szolgálati terület a maga tevékenységének természetrajzához illeszkedő teljesítméymérési technikákat alakítson ki. (A rendészet lényege a veszélyelhárítás. Ezért az egyes szolgálatok arculatát az határozza meg, hogy a veszélyek megelőzésére, a kialakult veszélyállapot fizikai erővel történő felszámolására vagy a veszély elmúltával az állami büntetőigény érvényesítésének előkészítésére van mandátuma.)
- Sürgeti a demilitarizálást ott, ahol ez a szervezési elv ellentmond a rendészeti funkciók tartalmának (közbiztonsági jelenlét, bünygyi felderítés stb.), viszont értelmessé teszi a feltétlen engedelmességet ott, ahol ez a funkció nélkülözhetetlen technológiai követelménye (beavatkozó csapaterős karhatalmi feladatok).
- A humanizált irányítás garancia arra, hogy a társadalomban zárványként élő rendészeti szubkultúrából magas erkölcsi és anyagi elismerést kivívó hivatásrend váljék, az egyes beosztott az engedelmeskedő szolgából emelkedjék az öntudatos szakember rangjára. A szervezéstan a profizmust segítheti diadalra.
- A modern marketing eredményeinek felhasználásával gyökeresen átalakítható a rendészetek belső és külső kommunikációja. A szervi működésben a belső információ többé nem vezetői monopólium, hanem a kooperációhoz nélkülözhetetlen közös tudás. A szakirányú tevékenységben a külső információ egyszerre eszköze a társadalommal való együttműködésnek és a civil kontroll megvalósításának. A titok megmarad jogi kategóriának és szakmai követelménynek, de nem lehet eszköze a politikai intervenció, a hibás működés és a hatósági hatalommal való visszaélés elleplezésének.



Egyfelől, ha a szervezéstudomány nincs tekintettel a rendészet közjogi alapjaira, és nem hívja segítségül a szolgálatoknál felhalmozott szakmai tudást, másfelől viszont a rendészet szakemberei nem szembesítik szakmájuk kritériumaival a felkínált irányítási és vezetési megoldásokat, akkor *a következő gyengeségekkel és veszélyekkel* lehet számolni:

- A minőségfejlesztés és a kiválósági modellek átvétele alkalmas arra is, hogy azokat nem a modernizáció érdekében, hanem éppen a modernizáció helyett, látszatintézkedéseként alkalmazzák. Van olyan átszervezés, amelynek az a fő célja, hogy ne változzék semmi.
- A vállalkozásközpontú vezetés a rendészetben egy fikcióra épül. Tegyük úgy, mintha a közbiztonságot a rendészet szolgáltatásként adná a társadalomnak. Ez a fikció azt is jelentheti, hogy világunk jókra és rosszakra osztható. A jókat megvédjük, de a rosszakra lecsapunk. A bűnüldözés háború, ahol minden eszköz megengedett. Ha a menedzsment ezt a filozófiát erősíti, az új közbiztonsági stratégia helyett a középkort idéző módszerek kriminálpolitikája tér vissza.
- Az olyan szervezéstani támogatás, amely nem kívánja megérteni a rendészetnek a közigazgatáshoz, illetve a büntető igazgatáshoz fűződő, a közjog által szabályozott viszonyát, pont a rendszerszemlélet ellen hat, és partikuláris érdekeknek enged utat. Azt a kétszáz éve meghaladott szemléletet hozza vissza, amely szerint a rendőri hatalom növelése és cselekvési szabadságának szélesítése szolgálja a közjót.

A rendészet normatív alapjainak zárójelbe tétele azt a látszatot kelti, mintha lehetséges lenne minőségi fordulatot elérni a közjogi források megújítása nélkül. Ez a hamis látszat a mindenkori kormányzatok válláról leveszi ugyan azt a terhet, hogy:

- A reformot megalapozó jogalkotás érdekében politikai konszenzusra törekedjék, de egyszersmind megakadályozza a végrehajtó hatalmat abban, hogy távlatos közbiztonsági stratégiával minőségi fordulatot érjen el a rendészeti igazgatásban. Ez a magyarázata a mindenkori kormányzatok látható vonzalmának az olyan szervezéstani megoldásokhoz, amelyek azonnali eredményt ígérnek, és nem vesznek tudomást a jogi feltételekről.
- A piaci szituációkat modellező megoldások semmit nem tudnak mondani azokról a szolgálati területekről, ahol ez a modell nem használható. Márpedig a legitim erőszak bevetése és a bűnügyi felderítés nem mellékes területek a rendészetben, hanem éppen társadalmi rendeltetésének lényegét adják.
- Előfordulhat, hogy miközben a kooperációs funkciókra növekvő anyagi és szellemi energiákat fordítunk, elmulasztjuk átvenni a kockázatelemzésnek, a krízismenedzselésnek és a kriminalisztikai menedzsmentnek azokat a megoldásait, amelyeket pedig tőlünk nyugatabbra már sikerrel művelnek.
- A szakmai követelményekkel nem szembesített teljesítménymérési módszerek utat nyithatnak az egyoldalú statisztikai szemlélet fenntartásához. Ott kívánják meg a lakossági értékelést, ahol annak semmi helye nincs (például a legitim erőszak alkalmazásának megítélése), és ott mulasztják el a közvélemény-kutatást, ahol pedig az nélkülözhetetlen lenne (például a látens bűnözés megismerése).

- Egyes szervezési megoldások univerzális tulajdonságai arra a hibás következtetésre készíthetnek, miszerint ezek egyaránt alkalmazhatók az irányítás és a vezetés minden szintjén és minden szolgálati ágban. Ez nem a professzió diadala, hanem annak lerombolása. Ekkor már szó nincs a demilitarizálásról. Ellenkezőleg, ebben a felfogásban azok a tekintélyelvű vezetők lesznek a leg-sikeresebbek, akik képesek a szervezet rövid távú teljesítményének növelésére. (A vállalkozások világában ezt hívják extenzív fejlesztésnek.)
- A rendészet társadalmi kapcsolatainak a piaci pozíciókkal való rokonítása azzal a veszéllyel is járhat, hogy a belső kommunikációt versenymozgalommá, a külső kommunikációt pedig reklámmá degradálja. Valódi közszolgálatban az ilyen módszereknek csak nagyon korlátozott szerepük lehet.

A rendészet modernizációja politikai feladat, amelynek legáltalánosabb társadalmi célkitűzéseit a végrehajtó hatalomnak kell meghatároznia. Ezek a célok csak több kormányzati cikluson keresztül valósulhatnak meg, ezért nem nélkülözhető a parlamenti pártok konszenzusa sem.

A rendészeti modernizációt a jogalkotás alapozza meg, minthogy meg kell felelnie olyan alkotmányos elveknek, mint a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok védelme. Mivel ennek feltétele az alkotmányozás és a kétharmados törvények módosítása, csak akkor szabad napirendre tűzni, ha a törvényhozás ezekre a feladatokra felkészült.

A modernizáció rendkívül költségigényes program, ezért ha a költségvetés lehetőségei nem adóttak, akkor ugyancsak le kell mondani nagyratörő tervek megvalósításáról. Különösen nem illedelmes dolog reformnak álcázni a hiánygazdálkodást.

A modernizáció közigazgatási szervezési feladat, amelyet a szakterületek által elvégzett állapotanalízisre lehet felépíteni. A tervezés a rendészeti ágazati stratégiák foglalatosa, ami tartalmazza az adott szakigazgatás természetének megfelelő célokat, valamint az azok megvalósítására alkalmas szervezeti, működési és jogi előfeltételeket.

A rendészet megújítása a közigazgatás korszerűsítésének részeként hajtható végre, amelynek során megtervezhető a társadalmi részvétel mértéke és formája a közbiztonság védelmezésében, kijelölhetők azok a területek, amelyek decentralizálása lehetséges, meghatározható a centralizált állami rendészet területi dekoncentrációja.

Az átalakuló rendészet a bűnüldözés szervezetét és működését alkalmassá teszi az igazságszolgáltatási és a büntetőeljárás-jogi reform által támasztott követelmények teljesítésére olyan esetekben, amikor ezek a folyamatok időben nem szinkronizáltak történtek. Ez a feladat meghaladja a bűnügyi rendészet szakmai kompetenciáját, és kizárólag az ügyészség korszerűsítési programjával összhangban teljesíthető.

A változások elméleti megalapozást feltételeznek, ami több tudományterület együttműködésével valósítható meg. A program igényli az állam- és jogtudományok közjogi területeinek a tudásanyagát, de szükségessé teszi ezek szintézisét is, amit a rendészetelmélet végezhet el. A rendészetelméletnek vagy rendészeti tannak is nevezett, kibontakozóban lévő „rendőrtudomány” jelentős segítséget nyújthat az úgynevezett kötőjeles rendészeti diszciplínának, így a rendészetszociológia és a rendészeti menedzsment kialakításához.

## A rendészet etikája

Az elmúlt időszakban több kísérlet is történt egy rendőrségi etikai kódex megalkotása érdekében. A tervezetek készítői abból a meggyőződésből kiindulva láttak e feladatukhoz, hogy egy ilyen erkölcsi szabálygyűjteményre a rendőrségnek szüksége van, mivel

- az erkölcsi szabályozás sokkal mélyebb indíttatású és hatékonyabb lehet, mint a jogi szankció, továbbá
- a rendőri szakmát hivatásként kell művelni, és 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 képtelen minden mozzanatát lefedni, 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 1. egy hivatás gyakorlása interperszonális kapcsolatokon keresztül történik; 2. ezeknek az emberi relációknak jellemzője az az alá-fölé rendeltségi viszony, ahol a fölényhelyzetben lévő hatóság jelentős jogosítványtöbblettel bír; 3. ha a fölényhelyzetben lévő hatósági személy, a rendőr széles mérlegelési jogosultságot élvez. Mások ellenben éppen a harmadiknak jelzett feltétel 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. 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.<sup>2</sup>

A kódexben vannak a rendészet társadalmi rendeltetését deklaráló követelmények, 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 felsorolja mindazokat a fundamentális jelentőségű, illetve a szakmai tevékenységet részleteiben meghatározó jogforrást, amely már valóban a rendészeti feladatok végrehajtásának normatív alapjait jelenti (2. §). A rendőr kötelességei közül a morálisan leginkább kényes helyzeteket emeli ki (például a 9. és a 10. §-ban a fegyverhasználat, a rendőrség őrizetében lévőkkel való bánásmód, a legitim erőszak alkalmazásának határai). 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

<sup>2</sup> Code de déontologie. A Francia Nemzetgyűlés 1986. március 18-án kelt 86592. sz. dekrétuma a nemzeti rendőrség deontológiai kódexéről.

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. §) (DIAZ 1996).

Megjegyezzük, hogy a hatályos magyar rendőrségi törvény a beosztottak 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 parancsa 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 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 vitatkozók sem tagadják a rendőrré 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. (BEESE 1996.)

Az etikai kódexszel fellépők elismerik a rendőri szolgálati tevékenységek erkölcsi érzékenységét, rámutatva arra, hogy a hivatás gyakorlójának szüntelenül értékkonfliktusok közt kell eligazodnia. Azt is hangoztatják, miszerint 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 egy 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, miszerint a bűn maga is alapértékeket sért, ezért a morális fundamentumok elsajátítása biztos eligazítást nyújt azok számára, akik a bűnnel szemben az egyént, a közösségeket és magát a társadalmat védik.

Az utolsóként jelzett álláspont, amely a szakmai etika kialakítását a rendészetben sem látja megkerülhetőnek, felhívja a figyelmet arra is, hogy a rendőretikai kódexek megszületésének 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 igazgató 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 szolgálása pedig a szakmai építkezés legfőbb akadálya, mert a politikai hatalomnak való megfelelés csak kellő „lebutítás” után lehetséges.)

Megjegyzendő, hogy a modernizáció centrumországaiban, de mindenekelőtt az Egyesült Államokban, a hatvanas évek második felétől kiterjedt szociológiai kutatások indultak a rendőri munka természetének feltárására. E 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 szembefuthatnak a társadalom által elfogadott általános erkölcsi követelményekkel;
- 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 egy nemzetközi hatályú rendőrségi etikai kódex megalkotását.<sup>3</sup> 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, ahol megkísérelték összefoglalni a morális követelményeket. Az európai rendőrség szellemiségét meghatározó tíz vezérelvet a következőkben határozták meg:

1. 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.
2. Nem tartható fenn a rendőri hivatás militarizálása és az ehhez kapcsolódó hős mítosz, amely nem a jogszabályok által meghatározott közszolgáltatnak, hanem harci küldetésnek szeretné láttatni a rendőr tevékenységét.

<sup>3</sup> *L'éthique de la police dans une société démocratique* (1997). Strasbourg, Conseil de l'Europe.

3. 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.
4. Szükséges a szakmai tevékenységért való fokozott felelősségvállalás, ami ugyanakkor magát a rendőri hivatást is képes a megbecsült és magas erkölcsi értéken elismert foglalkozások szintjére emelni.
5. 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 a szervezet szolgává nyomorításához vezethet.
6. Az egyéniesítés 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.
7. Nem kerülhető meg annak a vitának a lefolytatása, amely tisztázza a hatósági beavatkozásért vállalt felelősség megoszlását a parancs kiadója és végrehajtója között, ennek a vitának hosszabb távon szerepe lehet a rendőrség demilitarizálásában.
8. 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.
9. A rendőrnek cselekvési autonómiája kell, hogy legyen, 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.
10. Az európai rendőrségek közös cselekvése közös etikai alapokat feltételez, csak ennek kiépülésével lehet sikeres a rendészetek integrációja. (*L'éthique de la police...*, 53–54.)

A most ismertetett dokumentum 10. pontjára külön is felhívjuk a figyelmet. A közös etikai alapokra ugyanis különösen nagy szükség van egy olyan területen, mint a rendészeti igazgatás, ahol a közösségi jognak csekély a szerepe, és meghatározók az egyes tagországok belső jogi rendelkezései. Az ebből szükségszerűen adódó ellentmondásokat a közös hivatás-erkölcsi felfogás jelentősen oldani képes. Míg ennek hiányában még azonos szellemű jogi megoldások sem teremtik meg az együttműködő országok közötti összhangot.

### **Az Európa Tanács ajánlása**

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 États membres sur le Code européen d'éthique de la police].

Az ajánlás felismerte a rendőrségek meghatározó szerepét a jogállam működésében, figyelembe vette a nemzetközi összefogás és a hatékonyság jelentőségét a bűnözés elleni küzdelemben, hangoztatta azt is, hogy a rendőrségek hatékonysága nagymértékben a civil társadalom támogatásától függ, és ezek fényében 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 igazságszolgáltatás előkészítése, a lakosság támogatása és szolgálata. Fokozott segítséget kell nyújtani a bűncselekmény áldozatainak, a jogsértések sértettjeinek, 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 közszolgálatként történő törvény általi létesítését, a rendőrségi eljárások szabályozottságát, a rendőrség tagjainak a civil társadalommal azonos státusát, amely alól csak olyan mértékben szabad kivételt tenni, amely 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, egyértelműen 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 terület szakmai önállóságát is. Ez utóbbi folyománya 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, miáltal 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 feltétlen 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 büntügyi nyomozásra, valamint a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazására különösen szigorú szabályokat határoz meg az ajánlás. Ezek sorában nyomatékot 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.) (56. alpont). Kiemelt figyelmet igényelnek az őrizetben lévőek sorában a fiatalkorúak, 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 bízzák független szervezetekre (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 zárórendeletkezés kiállításba 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.

Az első az, hogy 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 alkottak maguknak. Ezekre jellemző, hogy a testület tagjait kiskorúaknak 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 az erkölcsi gyűjtemények a hatóság őrizetében lévőekkel kapcsolatban a tisztességes eljárásról és a legitim erőszak alkalmazásával szemben támasztható morális követelményekről.

A második felismerés a rendőrségi szervezetek belső struktúrájának meghatározó szerepe, ami 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 Jánosnak 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”. (Kis 2000, 10.)



A harmadik tanulság szerint az erkölcsi szabályok a közszolgálatban közvetítőkön keresztül érvényesülhetnek a leghatékonyabban. Közvetítő közeg a közvélemény ítélete, a szakmai követelmények, valamint a jog előírásai. Azt is állíthatjuk, hogy a jogi és az erkölcsi követelmények különbségét hangsúlyozó úgynevezett „elválasztás tézise” nemcsak a politikusok tetteinek megítélésekor kap szerepet, hanem általában is érvényesül az olyan közszolgálatok morális értékelésénél, amelyek 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, amely 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.” (Kis 2004, 29.)

Az alkotmányos demokrácia modernizált rendőrségének 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 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, ami a cselekvés legbiztosabb iránytűje. Erre támaszkodva lehetséges meghatározni a rendészeti erőszak szükséges és arányos mértékét. Amennyiben 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 közösség, a *közvélemény rendőrségről alkotott ítélete*. Erre azért van lehetőség, mert a rendészet szakirányú tevékenysége révén széles felületen érintkezik a társadalommal – akkor is, amikor szolgáltatást nyújt, és akkor is, amikor a jogsértésekre válaszol. A közvélemény támogatása 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, amely egészen különleges és a civil közigazgatáshoz nagyon közel álló, sőt annak természetével tökéletesen megegyező tevékenységet lát el. A most felsorolt szakágak ugyanúgy nem összekeverhetők, miként a fogorvos sem téveszthető össze a belgyógyással. E szolgálati ágaknak merőben eltérő követelményei vannak mind a tárgyi ismeretek, mind pedig a cselekvési formák és jártasságok tekintetében. S akkor az a kérdés, 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 nehézség az, hogy a speciális szaktudás csak a szolgálatban, illetve az arra felkészítő szakiskolákban szerezhető meg. Ha a szakmai kontroll állapotára vagyunk kíváncsiak, akkor azt kell vizsgálnunk, hogy milyen eredményes a szakiskolai felkészítés, és mennyire alkalmas a szakma birtokbavételére a pályakezdés rendje, majd pedig a karrierrendszer. 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 közvélemény-kutatás 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 ezzel egyenlő mértékben a szakmai tudásnak. A nyomozás számára morális értékeket csak a jog közvetíthet. A megsértett jogrend helyreállítását igénylő közvélemény pedig 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 bűnyügy megoldásához nem visz közelebb az sem, ha ismerjük az érintett lakosság szubjektív biztonságának minőségét. Egyebek mellett ezért van az is, hogy az igazságszolgáltatás nem társadalmazható, a büntetőbíróság döntése nem válhat népszavazás tárgyává, az ítélezési gyakorlat pedig nem lehet része semmiféle bűnmegelőzési rendszernek. Az igazságszolgáltatás tekintélye és hatékonysága ellenben jelentősen képes 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 az ügyféli elégedettség értékmérőként szolgál. A jól működő igazgatásrendészet az igazgatási kultúra emelésével közvetve járulhat hozzá a közbiztonság javításához, de jelentős szerepet vállalhat a rendészet demilitarizálásában is.

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 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 ezek készsége szintre fejlesztett gyakorlatát feltételezi.

Összefoglalásként tekintünk át a rendészeti szolgálati területek főbb jellemzőit!

6. táblázat

*A rendészeti szolgálati területek főbb jellemzői*

Rendészeti ágazat	Közbiztonsági szolgálat	Karhatalmi szolgálat	Bűnügyi szolgálat
<b>Funkció</b>	Őrködés, jelenlét	Beavatkozó veszélyelhárítás	Információszerzés (értékelés)
<b>Specializáció foka</b>	Alacsony (alárendelt, kiszolgáló) Magas (közbiztonsági menedzsmen)	Alacsony (végrehajtó, engedelmeskedő), Magas (az erőszak technikai és erkölcsi meg-alapozása)	Magas (kriminalisztikai jártasság, jogi felkészültség)
<b>Szervezet</b>	Decentralizált, nyitott	Centralizált, zárt	Centralizált, zárt, vegyes
<b>Szervezeti karakter</b>	Piac	Piramis	Jól olajozott gépezet
<b>Előfeltetés</b>	A társadalom segítségre szorul és együttműködésre kész	A társadalmat veszély fenyegeti	A társadalom fenyeget (mindenki gyanús)
<b>Módszer</b>	Kooperáció	Veszélyelhárítás legitim erőszakkal	A társadalom megfigyelés alatt tartandó
<b>Értékek</b>	A konfliktus korai felismerése, erőszakkerülés, együttműködési készség	Veszélyvállalás, bátorság, kockázatviselés, győzni akarás	Rejtőzködés, hamis látszat keltése, intuíció, feszültségtűrés, elemző- és értékelőkészség

*Forrás: saját szerkesztés*

## A rendészeti etika hazai példái

*A rendőri hivatás etikai kódexe*<sup>4</sup> olyan etikai alapszabályokat tartalmaz, amelyek igazodnak a rendőr különleges közsolgálati hivatásának alapkövetelményeihez, és annak kötelező jogi előírásaival együtt, egymást erősítve érvényesülhetnek.

„Célja, hogy erkölcsi iránymutatásul szolgáljon mind a szolgálatban, mind a szolgálaton kívül tanúsítandó magatartások tekintetében, morális alapot biztosítson a felmerülő szakmai

<sup>4</sup> *A rendőri hivatás etikai kódexe*. Forrás: [www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe](http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe) (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).

döntésekhez, egyben megfelelő védelmet nyújtson mindazok számára, akik normakövető módon járnak el, továbbá zsinórmértékül szolgáljon a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez.

*1. A köz szolgálatáról és a testülethez tartozásról:*

A rendőr szolgálatát a törvényekben kifejeződő társadalmi akaratnak megfelelően, a köz érdekében, a társadalom által biztosított lehetőségek között látja el. Önként vállalt hivatásával szemben különleges társadalmi elvárások érvényesülnek, melyekre szolgálati viszonyának fennállása alatt mindvégig figyelemmel kell lennie. Hivatását az előírások és a vezetők utasításainak betartásával, az esküjében foglaltak szerint gyakorolja, tudása legjavát nyújtja. Cselekedeteivel erősíti a testület belső egységét és a szervezet jó hírnevét.

*2. A tisztességről:*

A rendőr becsületes, fegyelmezett, kötelességtudó, visszautasít minden olyan tartalmú nyílt vagy burkolt kérést, amely az előírásoktól való eltérésre irányul. Elutasítja a korrupciót, annak valamennyi formája ellen fellép. Elutasít minden olyan ajándékot, előnyt vagy szívességet, ami alkalmas lehet elfogulatlanságának kétségbevonására. Rendőri mivoltát, a tudomására jutott információkat jogtalan előny szerzésére, hátrány okozására nem használja, annak még a látszatát is elkerüli.

*3. Az erőszakról:*

A rendőr erőszakot kivételesen, kizárólag a törvényes cél elérése érdekében, jogszerű formában és szükséges mértékben alkalmaz, törekszik a következmények mérséklésére. Kerüli a hatalmaskodást és az önkényes erőszak minden formáját.

*4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról:*

A rendőr elismeri és védi az emberi méltóságot, tiszteletben tartja az emberi és a személyi jogokat. Elfogulatlanul jár el nemre, korra, állampolgárságra, etnikai hovatartozásra, vallási és politikai meggyőződésre, társadalmi és vagyoni helyzetre tekintet nélkül.

*5. Az emberségről és a segítségnyújtásról:*

A rendőr a ráruházott hatalom alkalmazása során megfontolt és mértéktartó, intézkedéseit előítéletektől és indulatoktól mentesen hajtja végre, kerüli a szükségtelen konfliktusok kialakítását. Nem alkalmaz kínzást, könyörtelen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, és ezt mástól sem tűri el. Empátiával fordul embertársai felé, védelmet és segítséget nyújt a rászorulóknak.

### *6. A bajtársiasságról:*

A rendőr együttműködik munkatársaival, velük kulturáltan, a kölcsönös tisztelet és megbecsülés szellemében érintkezik. Önzetlen támogatást nyújt, a problémák megoldását elősegítő légkör kialakítására törekszik. Tudását, gyakorlati tapasztalatait megosztja munkatársaival. Áldozatkészen védi társai életét, testi épségét, óvja jó hírnevüket. Követi a jó példával elől járókat, elítéli az erkölcstelen magatartást tanúsítókat.

### *7. A felelősségről:*

A rendőr szolgálati feladatai végrehajtásáért, döntéseiért jogi, erkölcsi és anyagi értelemben is felelősséggel tartozik. Döntési, cselekvési kötelezettségét mindenkor késedelem nélkül, aktívan vállalja, a felelősséget másra alaptalanul nem hárítja át. Hibás döntései következményeit lehetőségei szerint orvosolja. Tudatában van annak, hogy saját személyén keresztül az egész testület megítéléséért is felelős.

### *8. A munka minőségéről:*

A rendőr jól ismeri a tevékenységét szabályozó előírásokat, munkáját lelkiismeretesen, magas színvonalon, törvényesen, szakszerűen, hatékonyan végzi. Bővíti szakmai ismereteit, fejleszti képességeit. Az elkövetett hibák elemzésével mindent megtesz azért, hogy azok ne ismétlődjenek meg.

### *9. Az információról:*

A rendőr betartja a titok- és adatvédelmi rendelkezéseket, szolgálatban és a magánéletben egyaránt. Kerül minden olyan megnyilvánulást, ami a szervezetről, annak tevékenységéről, feladatairól, valamint tagjairól félreérthető, félrevezető vagy szükségtelen információk nyilvánosságra jutását teszi lehetővé.

### *10. A megjelenésről:*

A rendőr megjelenésével is emeli a testület társadalmi megbecsültségét, tiszteletet és bizalmat ébreszt. Egyenruhája és polgári öltözéke tiszta, rendezett. Munkahelyén kerüli a szélsőséges, kihívó, alkalomhoz nem illő viseletet, rendben és tisztán tartja környezetét.

### *11. A vezetőkről:*

A vezető tiszteletben tartja beosztottjai emberi méltóságát, gondoskodik róluk, megbecsüléssel és részrehajlás nélkül irányítja őket. Személyes példamutatásával is ösztönzi munkatársait, igényli és meghallgatja véleményüket, tanácsaival és iránymutatásaival segíti a munkavégzést. Betartja és betartatja a törvényeket, magas szintű követelményeket támaszt.

### 12. A szolgálaton kívüli magatartásról:

A rendőr magánéletében is példamutató, nem sérti a közerkölcs és a jó ízlés szabályait. Lehetőségei szerint kiegyensúlyozott magánélet megteremtésére törekszik. Szabadidejében nem folytat olyan tevékenységet, amely hivatásával összeegyeztethetetlen. Úgy alakítja kapcsolatrendszerét, hogy ne kerüljön szolgálati jogosultságaival és kötelezettségeivel ellentétes függőségi helyzetbe.

### 13. A közbizalomról:

A Rendőrség működéséhez a közbizalom elengedhetetlenül szükséges, ezért különösen károsnak tekinthetők azok a szolgálaton kívüli cselekmények, amelyek azt veszélyeztetik. A közbizalom súlyos veszélyeztetésére alkalmas magatartásnak tekinthető különösen: ha a rendőr szándékos vagy súlyos következménnyel járó gondatlan bűncselekményt követ el; ha tulajdon elleni szabálysértést követ el; ha felettese felhívása ellenére olyan szerencsejátékot folytat, amely miatt súlyos anyagi függősége alakult ki; ha botrányos életvezetése vagy italozó életmódja miatt személyes tekintélyét környezetében elvesztette; ha kábítószert fogyaszt; ha bűnöző életmódot folytató személlyel nem szolgálati célú, elvtelen kapcsolatot tart fenn; ha nyilvánvalóan jogellenes szervezet rendezvényein rendszeresen megjelenik vagy annak tevékenységében részt vesz.” (A rendőri hivatás etikai kódexe.)

## A Magyar Rendvédelmi Kar és a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex

„A Magyar Rendvédelmi Kar Közgyűlése – a Magyar Rendvédelmi Kart mint köztestület létrehozó 1996. évi XLIII. törvény, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény felhatalmazása alapján – a Magyar Rendvédelmi Kar Alapszabályát az alábbiak szerint alkotja meg. [...] A Magyar Rendvédelmi Kar a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai és közalkalmazottai önkormányzati elven alapuló, rendvédelmi szakmai köztestületként működő országos szervezete, amely önálló ügyintéző szervezettel rendelkezik. A Magyar Rendvédelmi Kar rövidített neve: MRK (a továbbiakban: MRK). [...]

Az MRK tagozatai:

- a) a rendőrség,
- b) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- c) a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek,
- d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- e) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok,
- f) az Országgyűlési Őrség hivatásos állománya tagjainak és közalkalmazottainak a)–f) pont szerint elkülönülő résztestülete.” (A Magyar Rendvédelmi Kar időközi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt Alapszabálya 2017, Bevezetés, I. 1.; I. 4.)

A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex hatálya kiterjed az MRK tagságára és azokra a magatartásformákra, amelyek elbírálását jogszabály nem utalja más eljárás hatálya alá.

A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a hivatásos állomány tagjai tekintetében különösen: hűség a hazához és a nemzethez, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a szakszerűség, az együttműködés és az arányosság.

A rendvédelmi hivatás etikai alapelvei a fegyveres szerv közalkalmazottai tekintetében különösen: az elkötelezettség, nemzeti érdek előnyben részesítése, a tisztesség, előítéletektől való mentesség és az együttműködés.

Az előzőekben meghatározottakon túlmenően a vezetőkkel szemben támasztott további etikai alapelv: a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.

Alapvető követelmény, hogy az MRK tagjai az Alaptörvényben, a jogszabályokban és közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglaltaknak megfelelően éljenek és dolgozzanak. Munkájukat – alapvetően, mint szolgáltatást – az érintett szervek feladatrendszerének szem előtt tartása mellett, a köz és az egyes polgár érdekeinek, jogainak és igényeinek figyelembevételével, a humánus szellemében lássák el.

Az MRK tagjaival szemben általános elvárás, hogy szakmai és általános ismereteit, jártasságait, készségeit és képességeit folyamatosan fejlessze, munkáját szakszerűen és színvonalasan lássa el. Vállaljon felelősséget tevékenységéért, döntéseiért, valamint fogadja el és tegye magáévá – a stratégiai tervekben megfogalmazott célkitűzések napi végrehajtása során is – a minőségi munkavégzés követelményrendszerét. A permanensen változó környezethez való sikeres alkalmazkodás érdekében legyen nyitott az újdonságok befogadására, azok alkalmazására. A jobbítás igényével, a hatékonyság és eredményesség javítása érdekében kezdeményezően lépjen fel. Munkáját és életét hassa át a professzionalizmus. Szakmai tevékenységének mindenkor legyen alkotó része a funkcionális, konstruktív kritikai szemlélet és igény.

Az MRK tagja fegyelmezett és erkölcsi tényezőket is folyamatosan érvényesítő munkavégzéssel, illetve az általánosan elfogadott normák szerinti életvitellel járuljon hozzá az érintett szervezetek közbizalmat teremtő és erősítő törekvéseinek eredményességéhez, a szakma értékeinek megismertetéséhez és tudatos közvetítéséhez. A reá bízott javakkal, értékekkel, eszközökkel, a megismert szakmai eljárásokkal, módszerekkel, információkkal az elvárható legnagyobb gondossággal járjon el. Az MRK tagjai a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex előírásait a munkahelyén és a magánéletben egyaránt kötelesek betartani.

Munkavégzésük során az MRK tagjai törvényesen, pártatlanul, előítéletektől mentesen és részrehajlás nélkül, úgy járjanak el, hogy tevékenységük alkalmas legyen a demokratikus államban kialakított és működtetett szervezeti célok, törekvések meggyőző, eredményes képviselésére, az így működő szervezetek tekintélyének emelésére és védelmére.

Amikor az MRK tagjai a polgárokkal (ügyfelekkel) érintkeznek, törekedjenek a törvényesség, a szakszerűség, a tárgyyszerűség, a pontosság, a gyorsaság és a határidők betartására, legyenek udvariasak, részrehajlástól és előítéletektől mentesek, ugyanakkor következetesek és határozottak, hatósági tevékenységük során érvényesüljön a szolgáltató jelleg.

Magánéletükkel kapcsolatban az MRK tagjai törekedjenek arra, hogy életvitelük alkalmas legyen a környezetük tiszteletére és megbecsülésére, ne adjanak okot tisztességükben való kételkedésre, a polgárok rosszallására.

Internetes kommunikációjuk során az MRK tagjai tartózkodjanak mások emberi méltóságának, továbbá a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésértől, lehetőség szerint ne adjanak meg és/vagy ne töltsenek fel és/vagy ne osszanak meg munkahelyükkel, munkatársaikkal, saját magukkal kapcsolatos olyan adatokat, információkat (képek, videók, hangfájlok stb.), amelyek alkalmat adhatnak bármilyen visszaélésre.

A korrupcióval összefüggésben az MRK tagjai vezetőként és beosztottként törekedjenek a korrupció megelőzésére.

Az eredményes munkavégzés érdekében személyes példamutatásukkal mozgósítsák elő, hogy az általuk irányított szervezeti egységekben együttműködő, támogató, konstruktív, jó munkahelyi kapcsolatok, kedvező munkahelyi légkör alakuljon ki, illetve maradjon fenn.

## 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, miszerint 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 többiek 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, hogy 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 legyenek a szervezethez tartozás kívánatos vagy épp elutasító érzelmi és hangulati reakciói. Azt is lehetne mondani, hogy minden tartós kötelékekkel működő közösségnek sikerül a saját képére alakítania a benne tevékenykedőket a szervezeti kultúra segítségével. (KOVÁCS 2009.)

## A fogalom

A szakirodalom meghatározása szerint „a szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, hiedelmek, értékek, meggyőződések rendszere”. (BAKACSI 1996, 226.)

Ami az *előfeltevéseket* illeti, azoknak több értelmet is tulajdoníthatunk. Előfeltevés az is, ami a szervezet létrehozásának indítékaként funkcionál, és az is, ami a szervezethez történő csatlakozási döntést motiválja. Ezek az indítékok, különböző mértékben ugyan, de befolyásolják a születő és a mindig változó szervezeti kultúrát. Míg például az alapítók vízióinak kiemelkedő hatás tulajdonítható, addig a szervezetet választók lehetőségei inkább a meglévő viszonyokhoz való alkalmazkodásra korlátozódnak, noha hosszabb távon új emberek érkezése a belső arculat megváltozásával is járhat. 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 20. 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 őket. 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 terelni döntéseinket, amennyiben tudásunk bizonytalan voltára intenek. (Az a nyomozó, aki hisz abban, hogy az elkövetett bűncselekmények felderíthetők, de tudatában van a kriminalisztikai megismerés határainak is, professzionális bűnüldöző lehet. Vele szemben az, aki a mindenáron való bizonyítást vallja, gyakran követhet el törvénysértést, aki pedig a büntetőeljárást az igazság kiderítésére alkalmatlannak véli, gyakran lesz eredménytelen.)

A hiedelmek egy része utóbb 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”.

(ARONSON 2002, 303.) 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 gyengébbeken 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 tehát a hatóságnak állandó „éberséget” kell tanúsítania. Megvannak tehát azok, akik még nálunk is kiszolgáltatottabbak. A következő tényező a kevés ismeret, ami megakadályozza a jelenségek mélyebb megismerését, és arra kényszeríti, hogy másoktól átvett sztereotípiákat alkalmazzunk. Az olyan szolgálati helyzetek, amelyek nem tesznek lehetővé részletes analízist és ezért a megoldásra váró konfliktus végletes leegyszerűsítését igénylik, különösen alkalmasak az előítéletekben kínált magatartásminták átvételére. Végül Aronson megemlíti a tekintélytisztelést és a konformitást. Ha a szervezeti kultúra erősen támaszkodik erre a két tulajdonságra, akkor a testület által táplált előítéletek hamarosan a pályakezdők meggyőződésévé válnak, hiszen ez a gyors alkalmazkodáshoz és a ranglétrán való előrejutáshoz nélkülözhetetlen.

Mielőtt még arra a következtetésre jutnánk, hogy a rendészeti szerv előítéletes működésébe bele kell nyugodni, felhívjuk a figyelmet azokra a tényezőkre, amelyek ugyanezekben a hivatalokban az előítéletek ellen hatnak. Az egyik leghatásosabb ellenszer az alkotmányosan megalkotott jog, amely a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesítésével és a garanciális szabályok sokaságával megakadályozza azt, hogy az eljárásokat az előítéletek uralják. A legitimitás a rendszert erkölcsileg is képes felemelni. A másik hatékony módszer a társadalommal való együttműködés, a belső alá-fölé 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, amelyik 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.

## 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. (LOUBET DEL BAYLE 1992, 9.)

A szervezeti kultúrához tehát szükséges maga a szervezet, és kell némi idő, amely alatt a kultúrát alkotó hiedelmek, hagyományok, értékek és magatartási minták megszületnek és gyökeret vernek. A szervezeti kultúra akkor lesz erős, ha az összhangban van a közösség társadalomban vállalt szerepével. Amennyiben azonban szembehelyezkedik azzal, akkor vagy a belső kultúrának kell alkalmazkodnia a tényleges feladatokhoz (ilyenkor szoktuk mondani, hogy szemléletváltásra van szükség), vagy a szervezet idegenedik el eredeti küldetésétől. Ezekből következően teljesítménye romlik, ami azután elmehet a működés-képtelenség 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 a nemzők felelősségét, hogy bár a családi élet belső rendezettsége valóban a szülők és rokonok elhatározásából születik, a jog jelentős szabályozási igénnyel lép fel – egészen onnan, 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, hogy miként lehetséges az, hogy a társadalom eme legintimebb kötelékeinek meglazulása egyéb szervezeti kultúrákat is kikezdhet. 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 a környezet támogatásától függ közvetlenül, 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 egységek 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 nagyipar és a 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 szolgálta, és csak áttételesen a közt –, addig a modernitásban a politikai hatalom működtetése szakmai felkészültséget, továbbá a személyes függés helyett jogi szabályozottságot kíván meg.

Az már a jogállami demokrácia fejleménye, hogy a hatalomért folytatott vetélkedés a közakarat megformálására vállalkozó pártok parlamentáris keretek közé szorított feladata lett. Ezt nevezzük a pártosodás folyamatának, ami mai arculatát az alkotmányos jogállam kiépítésével nyerte el. A közigazgatás olyan társadalmi szükségletek támogatására alakult, amelyeket az egyes emberek és civil közösségek kielégíteni nem tudnak, minthogy 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, valamint a hivatal a közösségi ügyek igazgatásában.

A *vállalkozás* árutermelés 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 teremtettek, 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 ethoszról írta Max Weber: „nem a gazdaságtörténet minden korszakában tevékenykedő vakmerő és gátlástalan spekulánsok, közigazdasági 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.” (WEBER 1982, 74.)

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”. (1989. évi XXXIII. törvény, 1. §.) Lehetőséget adnak az állampolgárok egyesü-

lési szabadságának és politikai jogainak érvényesítésére, valamint a társadalomban meglévő különböző érdekek és értékek demokratikus megjelenítésére és érvényesítésére. A Magyar Köztársaság Alkotmánya szerint „a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmi-féle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” [Köztársasági Alkotmány, 3. § (1)–(3) bekezdés.]

Alkotmányos demokráciákban a politikai pártok működése alárendelt a társadalmi rendszert meghatározó alapelveknek. Ezek pedig: a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok tisztelete. A pártkultúra távolodhat, szerencsés esetben pedig közeledhet ezekhez az elvekhez. Az igazi próbatétel a politikai hatalom megszerzése, ami tudósít a társadalom általános fejlődési szintjéről. Magas politikai kultúra mellett csak azok a pártok esélyesek a demokratikus választások megnyerésére, amelyek befogadták a demokratikus rendszer működési alapelveit. Másrészt a hatalom gyakorlása során a fejlett politikai kultúra lehetővé teszi a fölényhelyzet önkorlátozó érvényesítését, a politika elválasztását a gazdaságtól és a szakigazgatástól, illetve elősegíti 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 öltönek testet. Joggal mondhatta Magyary Zoltán, a magyar közigazgatás-tan egyik kiemelkedő képviselője, hogy: „A politika bizonyos állami célok elérésének művészete, a közigazgatás a célok elérésének eszköze.” (MAGYARY 1942, 103.) A bölcs politika számol azzal, hogy a közigazgatás maga is szakmák foglalata, belső törvényszerűségekkel és lehetőségekkel, ezért elfogadja, hogy döntéseinek ki kell állnia e szakmák próbáját. Mert az a helyes, ha az egészségügyi politika hallgat az orvosokra, gyógyszerészekre és ápolókra, az oktatási kormányzat pedig figyel a pedagógusok véleményére. Másfelől azonban a szakigazgatás személyzete is tudja, hogy politikai távlatok nélkül nincs esélye a stratégiai fejlesztésekre. A jó kormányzás összhangot létesíthet a legkülönbözőbb igazgatási területek között, miközben állampolgári szükségleteket közvetít, és jelentős támogatásokat ad a közigazgatás működéséhez. A hivatalnok lojalitása nem csupán illem dolga, hanem a politikai funkciók fontosságának racionális belátása is egyben.

## Az eredet

A közigazgatásnak van egy területe, amely nem sorolható a pozitív kontrollok közé, mint-hogy nem alkalmas új értékek megteremtésére, ellenben alkalmas a meglévő értékek védelmére. Ide tartozik 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 engedelmességre és a parancs mindenhatóságára épül. Olyan szervezeti kultúra, amely nem a modern korban keletkezett, tömeghadsereggé is a polgári átalakulást megelőzve, a feudális abszolutizmus idején vált. A katonáskodás mint mesterség a hadvezérek privilégiuma volt, a beosztottaktól nem szakértelmet, hanem fegyelmet és önfeláldozást vártak el. Sokáig a hadvezér maga sem volt a katonai mesterség megjelenítője, a politikai és a katonai hatalom a piramis csúcsán egyetlen személyben egyesült. Ennek a munkamegosztásnak az lett a következménye, hogy a katonáskodás tanulható mesterséggé vált, amihez az előbbieken idézett társadalmi-politikai változások teremtették meg a lehetőséget. 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, célszerű elmondani néhány dolgot a szaktudásról általánosságban. 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 az azonos szakmát gyakorlókat közösségébe integrálja. 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 kívülállók irányában felelősséget is jelent. A társadalom számít arra, hogy a specialisták azért teszik a dolgukat, hogy a közösség hasznára legyenek. 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. (HUNTINGTON 1994, 7.)

A közös alapokat a kontinentális rendészet francia és porosz mintáinak története is igazolja, minthogy mindkét modell a katonaságtól különvált testületként önállósodott, és mindkét szervezet a modern közigazgatás első hivatali formájaként jelent meg. Mi volt az oka ennek az elválásnak, és milyen következményekkel járt a születő új szervezet kultúrájára nézvést?

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 létében veszélyezteti, ezzel szemben a bűnözésnek még e legsúlyosabb formái sem alkalmasak arra, hogy a társadalom működési mechanizmusait lényegesen megzavarják és teljesítményét rontsák. (Ellenkezőleg, a hatvanas évektől a politikailag kettéosztott világ arra szolgált

számos bizonyítékkal, hogy a bűnözéstől lényegesen jobban sújtott nyugati demokráciák sokkal jobb anyagi és szellemi teljesítményekre voltak képesek, mint a keleti blokk jó közbiztonságú, de rosszul működő pártállami rendszerei.) A harmadik elválasztó ismérv *az elhárításhoz szükséges erőszak mértékében* van. A szuverenitás megvédelmezése az erők totális mozgósítását követeli. Minthogy a vereség a bukással egyenlő, az erőszak minimalizálása, az arányosság követelménye, a vétlen 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 vétlen 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 felsorolják azokat a megengedhetlen 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 bűnösrel ellenségként bánt el, és a legkegyetlenebb megtorlástól sem riadt vissza. Az árulás, a hűtlenség, a vérfertőzés olyan kihívások voltak a magántulajdonként birtokolt hatalommal szemben, ami nem tette szükségessé a külső és a belső ellenség megkülönböztetését. Az olyan bűncselekmények esetében viszont, ahol ez a központi hatalom nem volt érintve, a deliktum a tettes és az áldozat magánügye maradt. A fejlett áruterelés, 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 fegyverek a közbiztonság védelmére alkalmatlanná teszi őket. Ezek a szempontok vezettek a rendőrhivatalok létesítéséhez a 17. és a 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 engedelmség e 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 beosztottakat nem tette kevésbé kiszolgáltatottá a hierarchiának. A rendőrségnek nem volt szakmai becsülete. Ráadásul elvesztette azt a heroizmust is, amely a hadsereget minden korban jellemezte. A bűnözők elleni küzdelem nem hordozta magán az egyenlő felek vetélkedését, sőt nem ritkán a hatalom kiszolgáltatottjainak járt a nagyobb erkölcsi elismerés. Ilyen körülmények között érthető, hogy a rendészetnek miért kellett olyan hosszú és nehéz utat bejárnia ahhoz, hogy szakmai rangot és erkölcsi megbecsülést vívjon ki magának. A másik hagyomány a rendészeti igazgatás szabályozatlansága, a jogi formák hiánya, az általános felhatalmazás érvényesülése, ami úgy szól, hogy a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közrend védelméhez szükséges. Ebből következik a harmadik sajátosság, a rendészet teljes kiszolgáltatottsága az azt fenntartó hatalomnak, államrendőrség esetében

a kormánynak, municipiális rendészet esetén pedig az önkormányzati hatalomnak. Ugyanis az a két mechanizmus, amely ezt a kiszolgáltatottságot oldani képes – a jogi szabályozás és a szakmai elismertség – a rendészeti kultúrából hiányzott. A rendőrségek modern kori története nem más, mint a tevékenység jogrendbe foglalása, a rendőrségnek a jog hadseregévé válása és a szakmai rang megszerzése.

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. Azt a helyzetet tükrözi, miszerint ott soha nem volt olyan központosított állam, mint amilyenekkel a feudális abszolútizmus 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. Ennek ellenére a New Scotland Yardot alapító Robert Peel tizenkét pontjában is megjelenik a modern hivatalnokfelfogás és a katonai fegyelem szükségessége. (ÉRNYES 2002, XVIII.)

A szakmai elismertséget azonban sem az angol, sem pedig az ugyancsak decentralizált modellt követő amerikai formációknak sem sikerült egykönnyen megszerezniük, ami arra utal, hogy a rendőri munkának vannak olyan általános vonásai, amelyek a szervezeti formáktól függetlenül meghatározzák a testületi kultúra lehetőségeit és határait.

## Összefoglalás a IV. fejezethez

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint „[a]z 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 értékeltető 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 rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény értelmében a foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományú tagja a közbiztonságot és a belső rendet, 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 pedig minimalizálják annak kockázatát, hogy a rendőr életét veszítse. E 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.



A *modern menedzsment* a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása és a szervezetben résztvevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.

A 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 beosztottakat nem tette kevésbé kiszolgáltatottá a hierarchiának. A rendőrségnek nem volt szakmai becsülete. Ráadásul elvesztette azt a heroizmust is, amely a hadsereget minden korban jellemezte. A bűnözők elleni küzdelem nem hordozta magán az egyenlő felek vetélkedését, sőt nem ritkán a hatalom kiszolgáltatottjainak járt a nagyobb erkölcsi elismerés. Ilyen körülmények között érthető, hogy a rendészetnek miért kellett olyan hosszú és nehéz utat bejárnia ahhoz, hogy szakmai rangot és erkölcsi megbecsülést vívjon ki magának. A másik hagyomány a rendészeti igazgatás szabályozatlansága, a jogi formák hiánya, az általános felhatalmazás érvényesülése, ami úgy szól, hogy a rendőrség tegyen meg mindent, ami a közrend védelméhez szükséges. Ebből következik a harmadik sajátosság, a rendészet teljes kiszolgáltatottsága az azt fenntartó hatalomnak, államrendőrség esetében a kormánynak, municipiális rendészet esetén pedig az önkormányzati hatalomnak. Ugyanis az a két mechanizmus, amely ezt a kiszolgáltatottságot oldani képes – a jogi szabályozás és a szakmai elismertség – a rendészeti kultúrából hiányzott. A rendőrségek modern kori története nem más, mint a tevékenység jogrendbe foglalása, a rendőrségnek a jog hadseregévé válása és a szakmai rang megszerzése.

## Kérdések a IV. fejezethez

1. Melyek a köztisztviselői karral szemben támasztott követelmények?
2. Melyek a hivatásos szolgálati jogviszony jellemzői?
3. Melyek a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex főbb rendelkezései?
4. Milyen történelmi körülmények alakították a rendészeti kultúrát az európai kontinensen?
5. Mit nevezünk rendészeti menedzsmentnek?

## V. fejezet

### A rendészeti közhatalom forrásai

#### Bevezetés

A modern rendészet nem automatikusan azonosult a jogállamiság eszméjével. Története és társadalmi rendeltetése (az erőszak erőszakkal való legyőzése) sem erre predesztinálta, ezért a jogállami keretek elfogadása meglehetősen késedelemmel történt. Ez az idő ahhoz kellett, hogy a rendészet is a jog uralma alá kerüljön. Az egyes ember szabadságának értékként való elfogadása, az emberi jogok tisztelete, a hatalmi ágak megosztásának elve, az államhatalom önkorlátozó működése minduntalan beleütközött a rendészetnek abba követelésébe, hogy csak egy általános felhatalmazással, a legteljesebb cselekvési szabadság birtokában lehet hatékony. Hegel szerint a rendőrséget az teszi „gyűlöletessé” a jogállam híveinek szemében, hogy be kell látniuk: ha biztonságot akarnak, akkor kénytelenek szabad felhatalmazást adni a rendőrségnek, és ki kell vonni az igazgatásnak ezt az ágát a jog uralma alól, persze ezzel saját magukat is kitéve a rendőri önkénynek. Ezt írja: „Itt nem lehet pontos meghatározásokat adni és abszolút határokat vonni [...]. De bármilyen bajos állapot is ez, objektív határvonal nem vonható.” (HEGEL 1983, 247.)

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

A francia forradalom deklarációjának XII. cikkelye szerint „az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé, e karhatalomnak az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak a különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik”. (Idézi SÁRI 2001, 17.)

A legitim erőszak korlátozása célszerűségi okokkal is indokolható. Történelmi tapasztalat, hogy azok a társadalmak, amelyek a rend fenntartását minden más érték elé helyezték, nem voltak képesek nagyobb biztonságot szolgáltatni, csupán az történt, hogy a bűnözést is államosították, és így az állam maga lett a legszörnyűbb bűnök elkövetője. A szabadságésszmét megvalósító politikai rendszerek viszont széles körben fogtak össze a civil társadalommal a bűnözés elleni küzdelemben. Az alkotmányos jogállam polgárai a rend és a biztonság olyan magas szintjét hozták létre, amiről a tekintélyelvű, diktatórikus államberendezkedés alattvalói soha nem is álmodhattak. (Igaz, nekik nem a bűnözéstől, hanem az államhatalomtól kellett félniük.)

1. Hajlamosak vagyunk a rendészeti hatalom egyedüli forrásának a *jogi felhatalmazást* megjelölni. Tesszük ezt azért, mert a rendészet modern fogalmából indulunk ki, amelynek alig több mint háromszáz éves a történelme, és amelynek egyik legnagyobb teljesítménye a közjog megszületése volt, szinte a semmiből. Ha a kontinentális Európára tekintünk, ak-

kor még pontosabban azonosítjuk annak forrását, és azt mondjuk, hogy a rendészet a felhatalmazást a nemzetállam közjogából kapja, és ennyiben a rendőrség léte a szuverenitás egyik attribútuma. Minden rendőr viseli egyenruháján az állami szimbólumokat (ezeket ebben a formában csak ő hordozhatja), és a kiképzése idején is azt tudatosítják benne, hogy az utcasarkon is országa jogrendjét képviseli. Ez az összefüggés nem is szorul további magyarázatra ott, ahol centralizált államrendőrségi modell működik. Akkor sem jövünk zavarba, ha önkormányzati rendőrségi szisztémában kell kimutatni a felhatalmazásnak az impériumból származó eredetét. Ebben az esetben arról van szó, hogy az államhatalom közigazgatási hatósági feladatot delegált, a helyi rendészeti igazgatás jogát, és ehhez az autonómia megkapta a szükséges hatósági kényszer alkalmazásának törvényes eszközeit. A közhatalom decentralizációja lehet nagyon széles, mint például az Egyesült Királyságban, átmeneti, mint például Belgiumban vagy Hollandiában (ahol az önkormányzatisággal szemben a rendészet centralizációja erősödött), és lehet nagyon szűk, mint a francia helyhatósági rendőrségek (la police de proximité) esetében. Természetesen arra is van példa, hogy a rendészeti hatalmat nem helyezik önkormányzati szintekre. Ez a modell érvényes Magyarországon, annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatok a korábbiakhoz képest szélesebb felhatalmazást kaptak a helyi biztonságra ügyelő rendészeti szervezet létrehozására. „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.” [2011. évi CLXXXIX. törvény, 17. § (1) bekezdés.]

2. A rendészeti hatalom második forrása a *közösség közbiztonság iránti szükséglete*. A modern közigazgatás felfogható úgy is, mint a társadalom mindazon igényeinek kielégítése a közhatalom által, amelyeket az egyes ember, de még civil összefogásaik sem képesek a maguk számára biztosítani hatósági eszközök hiányában. A feudális abszolutizmus volt a központi hatalom gyakorlásának első olyan formája, ami már nemcsak uralmat jelentett az alattvalók felett, hanem kötelezettséget is, amit közigazgatási intézmények létrehozásával lehetséges teljesíteni. Megszületett a rendőrhivatal. Ez a francia „találmány”, a felülről építkező rendészet archetípusa. A kontinentális megoldás jellemzője, hogy a közösségi szükséglet kielégítését közbiztonsági felhatalmazású igazgatási intézményre bízták. A rendőrség volt az a közbiztonsági szerv, ami hatósági jogosítványait közvetlenül az állami szuverenitásból vezethette le. (Jelenleg pedig az egyik utolsó olyan közhivatal, amely még Európa nyugati felében is a leghatalmasabb kifejezője a nemzetállami létnek.) Az angolszász rendszer – ettől eltérően – alulról építkezett, amikor a közösségek önvédelmi jogosultságaiból teremtette meg rendőrségét. Abban mindig közvetlenül megmaradt a civil szférából eredő jogosítvány. Így azután az angol (és az amerikai) rendőrhatalmat az egyénektől kapott jogosultságok legitimálják. A legitimáció tehát hibátlan egy olyan jogrendszerben is, amelyik a közbiztonság magánjog dichotómiáját nem követi. A rendőr nem több és nem kevesebb, mint fegyveres polgár. (Sőt még az sem követelmény, hogy feltétlenül fel legyen fegyverezve. Az, hogy az angol rendőrségi szolgálat bizonyos területein nem viselnek fegyvert, szimbolikus jelentőségű, mert a rendőrhatalom közösségi eredete nem jelenti automatikusan a fegyver birtoklásának jogosultságát. Az más kérdés, hogy ez a hagyomány a közbiztonság romlásával egyre szűkebb körben él.)

3. A rendészeti hatalom harmadik forrása a *szakmai hozzáértés*, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok. A rendőrségi szakembert két dolog különbözteti meg a laikusoktól: a veszélyek felismerésének képessége és az elhárításhoz szükséges legitim erőszak

technológiájának birtoklása. Nem minden veszély alkalmas arra, hogy rendőri eszközökkel kezelhető legyen. Minthogy a legitim erőszak egyedül az emberi magatartások alakítására képes, ezért a rendőr kompetenciájába kizárólag e magatartások tartozhatnak. Elképzelhető olyan veszély, amelynek nem jogsértés a forrása, de az ellene való védekezés kivételesen erős, egységes és egyetlen központból irányított cselekvést követel (lásd árvízveszély). Mindaddig, amíg az ilyen veszély elleni védekezést kooperáció jellemzi, a hatósági közreműködés nem az erőszak alkalmazásában valósul meg. Ha valaki mégis megsérti a veszélyhelyzetben kötelező együttműködést, akkor a legitim erőszaknak helye van, ami azonban jogi természetét illetően nem különbözik a hatósági korlátozás más, megszokott formáitól. Max Weber hívja fel a figyelmet arra, hogy az erőszakot „a politikai hatalom más esetben is kilátásba helyezheti – például ha egy folyó vízszintje egy meghatározott mérőállás fölé emelkedik –, hogy empirikusan érvényes jogi tételek folyományaként az erőszak sajátos eszközt alkalmazza személyekkel és dolgokkal szemben”. (WEBER 1992, 11.)

Viszont nem válthat ki hatósági fellépést a jogszerű cselekmény, így a rendészeti ügyet keletkeztető veszélyforrásnak mindig jogellenesnek kell lennie. Vannak, akik ezt a tételt két okból is megkérdőjelezzik. Rendszeresen előfordul, hogy jogszerű cselekedeteink is hatósági korlátozásba ütköznek, ha a hatóság veszélyt sejt (közúti ellenőrzés, igazoltatás stb.). Szikinger István emlékeztet egy precedensre, amely a 19. század végén Írországból fordult elő. Valaki – jogszerűen – a protestánsok liliosomos jelvényét viselte, és ez felháborodást váltott ki a katolikus lakosságban. Veszélyhelyzet alakult ki, amit a helyszínre érkező rendőrfelügyelő akként oldott meg, hogy erőszakkal eltávolította az említett jelképet a polgár ruhájáról. Az ügy a bíróság elé került, ahol úgy döntöttek, hogy a rendőr eljárása helyes volt, amikor az egyébként jogszerű magatartást erőszakkal korlátozta, minthogy ezzel a megrendült közbékét helyreállította. (SZIKINGER 1997, 32.) Továbbá gyakori az is, hogy a jogsértővel szemben alkalmazott kényszer a jogkövetőt is korlátozza, őt is sújtja az erőszak, anélkül, hogy az ilyen következményekkel járó hatósági fellépés jogszerűtlenné válna.

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

A jogalkotás felfogható a hatalom és a társadalom egy sajátos tranzakciójának is. A tranzakcióanalízis egyik felismerése, hogy a különböző élethelyzeteket az abban szereplők attól függően oldják meg (jól vagy rosszul), hogy miként vélekednek magukról és partnerükről. (MÜNNICH 1999, 337.) A tekintélyelvű, etatizáló hatalom lebecsüli a társadalom önvédelmi képességeit, és felnagyítja az onnan fenyegető veszélyeket. Ezért állandóan növeli a rendészet direkt irányításának jogát, és törekszik lebontani a garanciákat. E politika egyik kockázata, hogy túlvállalásra készíti a rendészetet. Ilyenkor következik be az, amit Sajó András a „túlrendezéssel okozott rendezavarásnak nevez”. (SAJÓ 1986, 259.)

A felhatalmazások beleütközhetnek a szakmai lehetőségekbe. A rosszul működő rendészet nem tudja a biztonságnak azt a fokát szolgáltatni, amelyet a politikai hatalom a polgá-

roknak szabadságuk fejében megígért. „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.” (BIBÓ 1986, 275.)

A közbiztonság védelmezése tehát a közigazgatás feladata, amelyet a rendvédelmi szervek teljesítenek. A fizikai erőszak alkalmazására jogosultságot adó forrás az *állami impérium*. Az alkalmazott erőszak akkor legális, ha törvény ad rá felhatalmazást, módja és mértéke pedig megfelel a szükségesség és az arányosság követelményének. A legitimitás ereje a társadalom erkölcsi értékeken alapuló támogatásában van. Alkotmányos az a rendvédelem, amely egyszerre legális és legitim. Az alkotmányos rendvédelemnek a törvényesség mellett eredményesnek is kell lennie. A *törvényességet* a jogi felhatalmazás érvényesítése és a jogi garanciák betartása biztosítja. *Az a rendvédelem eredményes, amelyik megfelel társadalmi rendeltetésének.* Az eredményességet a rendvédelem célszerű szervezete, személyzetének szakmai felkészültsége, a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatserőség garantálja.

## A rendészeti funkciók

A *rendészeti funkció* rendészeti hatósági feladat végrehajtása a *legitim fizikai erőszakot* is magában foglaló rendészeti hatósági jogkörben. A rendészeti funkció kifejezi a rendészet társadalmi rendeltetését, ami a közrend és a közbiztonság védelmében jelölhető meg. A *rendészeti feladat* az előbbihez képest az a végrehajtó rendelkező tevékenység, amelyet a rendészet hatósági funkcióinak gyakorlásával teljesít. A társadalmi rendeltetés, a funkció és a feladat a közigazgatás-tudomány által vizsgált fogalmak.

„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.” (LŐRINCZ 1997, 23.)

A rendészeti feladat meghatározása addig nem okozott gondot, ameddig az csupán egy általános felhatalmazásban, az úgynevezett *generális klauzulában* összefoglalható volt: a rendőrség feladata, hogy tegyen meg mindent a közbiztonság fenntartása érdekében. Ez tipikusan *rendőrállami formula* (lásd a tankönyv I. fejezetében a rendőrállamról írtakat). Nem tudjuk meg belőle sem azt, hogy mikor jogosult a hatóság beavatkozni, sem pedig azt, hogy milyen eszközöket és módszereket vehet igénybe, de még azt sem, hogy eljárása milyen formakényszernek engedelmessékedik. Egyetlen kíváncsi az eredményesség. A kezdeti állapotokat azonban a rendészeti feladatok differenciálódása váltotta fel. E folyamat egyik meghatározó katalizátora a technikai fejlődés volt, ami a rendőrködéstől már szakmai hozzáértést vár el, de igazi hivatássá a rendészeti jog emelte, amelynek megszületése a jogállam teljesítménye.

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 célja csak a büntető igazságszolgáltatás előkészítése lehet.) Amikor a joguralom elfoglalta

a rendészetet is, akkor vált lehetővé, hogy a bűnüldözés és a rendfenntartás ugyanakkor a hatósági tevékenységnek, a rendészeti igazgatásnak a részévé váljon, ezzel pedig megalapozta a rendészet kettős természetét. Míg azonban a közrendészet hatósági aktusai önmagukban szükséges és elégséges feltételeket teremtenek a közbiztonság megvédelmezéséhez, a bűnüldözés az állami büntetőigény érvényesítésének csupán az előkészítését végzi, a büntetéskiszabás maga az igazságszolgáltatás monopóliuma. (SZIKINGER 2017.)

A rendészeti feladatok differenciálódása és a hozzájuk kapcsolódó funkciók alapján szükségessé vált olyan struktúrák kialakítása, amelyek (a munkamegosztás rendje szerint) biztosították, hogy az abban dolgozók egy-egy rendészeti feladat felelősei és a végrehajtáshoz nélkülözhetetlen funkciók ellátásának specialistái lehettek.

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 3. paragrafus (1)–(2) bekezdése szerint:

- „(1) A rendőrség feladatainak ellátását szolgálati ágakra, szolgálatokra és szakszolgálatokra lebontva kell megszervezni.
- (2) A szolgálati ágak:
- a) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szolgálati ág,
  - b) a bűnügyi szolgálati ág,
  - c) a határrendészeti szolgálati ág,
  - d) az igazgatásrendészeti szolgálati ág,
  - e) a közlekedésrendészeti szolgálati ág,
  - f) a közrendvédelmi szolgálati ág,
  - g) a személy- és objektumvédelmi szolgálati, valamint
  - h) a terrorelhárítási szolgálati ág.
- (3) A szolgálatok:
- a) az állami futárszolgálat,
  - b) a bevetési szolgálat,
  - c) a bűnügyi technikai és szakértői szolgálat,
  - d) a légirendészeti szolgálat,
  - e) a rendőri csapaterő,
  - f) a repülőtéren rendőri szolgálat,
  - g) a tűzszerész szolgálat,
  - h) az ügyeleti szolgálat,
  - i) a védelmi igazgatási szolgálat, valamint
  - j) a vízirendészeti szolgálat.
- (4) A szakszolgálatok:
- a) az ellenőrzési szakszolgálat,
  - b) a gazdasági szakszolgálat,
  - c) a hivatali szakszolgálat, valamint
  - d) a humánigazgatási szakszolgálat.”

A közbiztonsági rendőrség a jelenlétkben, a bűnügyi rendőrség az információszerzésben teljesítheti ki a maga szakmai arculatát. Ennek megfelelően a legitim fizikai erőszak is differenciálódott, nevezetesen a rendészeti és a büntetőeljárás kényszerintézkedések alakjában.

## A rendészeti igazgatás mint materiális tevékenység

A közigazgatási hatósági jogalkalmazás az absztrakt közigazgatási normáknak egyedi jogesetre történő alkalmazása hatósági intézkedéssel, amelynek fő formája a jogviszonyokat keletkeztető, módosító vagy megszüntető határozat, amelyet a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint közigazgatási hatóság hoz. A közigazgatási hatósági határozat a jogviszonyokat formálja (jogokat állapít meg és kötelezettségeket ír elő), azt feltételezve, hogy ennek nyomán az ügyfelek gyakorolják a rájuk vonatkozó jogokat, teljesítik a kötelezettségeiket, és jogkövető magatartást tanúsítanak. Az életviszonyokat alakító materiális tevékenység ezúttal az ügyfelekre van bízva, azzal a megszorítással, hogy amennyiben a rájuk vonatkozó kötelezést elmulasztják, a jogkövetés szankcióval is kikényszeríthető.

A rendészeti jogviszony abban különbözik más közigazgatási hatósági jogviszonyoktól, hogy az egyik oldalon a jogsértés lehetősége merül fel, a másik oldalon viszont a legitím fizikai erőszak alkalmazása a hatóság rendelkezésére áll, hogy reparálja a jogsértést. Ez a felhatalmazás a szűkebb értelemben felfogott rendészet monopóliuma, amely az aktuális és közvetlen veszélyek elhárítására szolgál. (Lásd erről a tankönyv III. fejezetének rendészeti aktustanról szóló alfejezetét.)

## A jelenlét

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

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

Az *örködés* felfogható mint a rendészeti funkció egyik eleme, de önálló hatósági szolgáltatásként azonosítható a *közbiztonsági szolgálatok* munkájával is. Az *örködő jelenlét* veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelembe. Az *örködés* nem monopóliuma a rendészetnek, sőt a magánszféra gátat is szab a hatósági cselekvésnek. Ugyanakkor ez a feladat társadalmisítható 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 örködés nem feltételez szakértelmet, nem is várható tőle különösebb eredmény, nincs mód a hatékonysága mérésére, ezért az egységes rendészeti szervezetben mindig csak alárendelt szerepet játszhat a bűnüldözés mellett. (Ezt a felfogást erősítette a múlt század hetvenes éveiben elvégzett úgynevezett Kansas City-kísérlet, amelynek során az amerikai várost két egyenlő szektorra osztották akként, hogy az egyik részben megduplázták, a másikban pedig felére csökkentették a rendőri jelenlétet. Ezután hosszabb időn keresztül mérték a közbiztonság alakulását a két területen. Azt találták, hogy a jogsértések száma nem emelkedett ott, ahol a korábban megszokotthoz képest feleannyi rendőr teljesített szolgálatot, viszont nem javult a helyzet abban a körzetben, ahol a rendőrök száma megduplázódott. Kész volt a diagnózis: a rendőri jelenlét semmiféle befolyással nem bír a közbiztonságra. Mint a következőkben látni fogjuk, ez a konklúzió nem volt helyes, mert a kísérlet megtervezői nem szakmai szempontok szerint alakították ki a megfigyelt szituációt.)

Létezik azonban egy másik értelmezése is a közbiztonsági jelenlétnek, ami új szempontokat vezet be. A *hatósági örködés* ezek szerint igazi szakmai tudást feltételez, ami a veszélyek prognosztizálásán és a rendelkezésre álló erők célszerű elosztásán alapszik. Az eredmények jól mérhetők, de nem a statisztika módszereivel, hanem kockázatelemzéssel, a szubjektív biztonság rendszeres értékelésével, a rendészeti szolgáltatások lakossági elfogadottságával.

A közbiztonsági kompetencia nem csupán a veszélyek helyes előrejelzésére és a kockázatelemzésre támaszkodik, hanem egyúttal 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. Ezeket a követelményeket a leghatásosabban egy *decentralizált, nyitott szervezet* teljesítheti, amelynek tagjai feladataikat jó szakmai színvonalon látják el, és küldetésükkel erkölcsileg is azonosulnak. A veszélyek felmérése igényli, hogy helyismeret birtokában egyedi döntések szülessenek, amelyekben szerepet játszik a korábban felhalmozott tapasztalat. A beavatkozás lehetőleg a konfliktusok megelőzésére és ne azok szítására irányuljon. A túlzott kockázatkerülés megbéníthatja a cselekvést, és ami még nagyobb baj, egy elkésett akció után már rendszerint csak a *hatósági kényszer* szigorúbb eszközei hozhatnak eredményt.

Az Egyesült Államok egyik városában, Minneapolisban 1998-ban megismételték a Kansas City-kísérletet, de merőben más előkészítéssel. A rengeteg tapasztalattal rendelkező rendőrségi szakemberek kijelölték ki a város úgynevezett „forró pontjait”, amelyekben a leginkább elharapódtak a jogsértések. Ezután ezekben a körzetekben megduplázták, más helyeken viszont megfelezték a rendőri jelenlétet. A közbiztonság számottevően javult, egy év alatt a büntetendő cselekmények száma jelentősen csökkent. Bebizonyosodott, hogy amennyiben a közbiztonsági jelenlét megszervezésénél a szakmai jártasságra építünk, és amennyiben alkalmazkodunk a lokális szükségletekhez, a közbiztonság látványosan javul.



A közbiztonsági szolgálat tehát abból az előfeltevésből indul ki, hogy a társadalom alapvetően jogkövető, és megérdemli a rendészet gondoskodását. Szakmai értékek: a *konfliktus* korai felismerése, az erőszakkerülés, a partnerekkel való együttműködési készség, a gyengékkel való szolidaritás, a másság tolerálása és a támogató beavatkozás (minél korábban, minél kisebb represszióval). A kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelyek meghozatalában maga is részt vett. Azonosul munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálatának erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés mellé, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye, és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit paranccsal nem elérhető. A jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a *közösségi rendőrség* szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillére.

A rendészet közbiztonsági tevékenysége, beleértve a jelenlétet is, közigazgatási hatósági eljárások foglalata, amelynek jogi alapjait a közbiztonság anyagi joga, formáját a közigazgatási hatósági eljárási jog teremti meg. A közbiztonsági rendészet a végrehajtó hatalom (önkormányzati rendőrség esetében a helyi autonómia) közvetlen irányítása alatt áll. „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökdő természeténél fogva óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia, ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” (CONCHA 1905, 313.)

A rendészet hatósági eljárásaiban egyfelől az alárendelt ügyfél számára kötelezettségeket írhat elő, és ezek teljesítését szankció alkalmazásával kikényszerítheti. Másfelől viszont a rendészeti igazgatás *szolgáltatás*, amelynek során a hatóság köteles megteremteni az előírt igazgatási feltételeket az ügyfelek számára jogaik gyakorlásához. A közbiztonsági feladatok végrehajtása érdekében a rendészet széles körben támaszkodik lakossági kapcsolataira, és ugyanakkor tudatosan az is, hogy tevékenysége társadalmi ellenőrzés alatt áll. A közbiztonság hatósági felügyelete és a társadalom *önvédelmi jogosultságai* között állandó kooperáció valósul meg. Ezért mondhatjuk, hogy a közbiztonságot szolgáló rendészeti igazgatás heterogén és nyitott rendszerként működik. Ezek a sajátosságok nem különböztetik meg a rendészeti igazgatást a közigazgatás más ágazataitól. A hatósági szolgáltatások körébe eső jogviszonyok – csakúgy mint az *engedélyezési ügyek* és a különböző *nyilvántartások* vezetése – felfogásunk szerint az általános közigazgatási *hatósági jogviszonyok* körén nem terjeszkedik túl.

A *közösségi rendőrség* éppen a tipikusan kényszerre alapított, az erőszak-monopóliumra támaszkodó rendészeti funkciók teljesítésére nem képes, ezért a társadalom védelme a rendészet más szakmai szolgálatainak a kiépítését is megköveteli, azokét, amelyeknek első számú harci eszköze a legitim fizikai erő. Azt is mondhatjuk, hogy a közösségi rendőrség teremtette meg azt a munkamegosztást, amelyben elkülönül az örökdő és a beavatkozó rendőrség szakmai kultúrája. Ezt jelzi a következő ábra:

7. táblázat  
*Őrködő és beavatkozó rendészet*

Őrködő	Beavatkozó
• A védendő környezet alapos ismerete, együttműködés a jogkövetőkkel	• A veszélyforrás alapos ismerete, elszigetelésük a környezettől
• Nyitott szervezet – kooperatív vezetés	• Zárt szervezet – szigorú belső hierarchia
• A veszély korai felismerése, empátia, szolidaritás	• Veszélyvállás, bátorság, kockázatviselés
• Erőszakkerülés	• Az erőszak alkalmazása

*Forrás: saját szerkesztés*

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

### A legitím fizikai erőszak monopóliuma

A közösség érdekében munkálkodó rendészet nem nélkülözheti az erőt, amit időnként nehéz féken tartani. Mit tehet ilyenkor a polgár? Esetleg mondhatja azt, amit Kosztolányi Dezső *Aurelius* című novellájában a császár, aki büntetés helyett megbocsát pretoriánus gárdája egy kegyetlenkedő tagjának, mondván: „Hagyjátok békén, szükségünk van rá.”

A jogellenes emberi magatartásokkal szemben csak akkor tudunk hatékonyan védekezni, ha a rendőrhatalom a legitím fizikai erőszak monopóliumával ruházzuk fel. Ezt a monopóliumot nem mindig lehet kordában tartani, mert ehhez a joguralom kevésnek bizonyul. A jogsértések gyakran nem magyarázhatók a tételes jog hibáival sem. Békés Imre az ötvenes évekről szólva írta: „a szocialista törvényesség korabeli megsértései sem a Btá.<sup>1</sup> fogyatékoságaira, sem a jogtudomány akkori színvonalára nem vezethetők vissza.” (BÉKÉS 1974, 18.)

Ha a jogszabály tilalma önmagában nem elegendő a kegyetlen, megalázó bánásmód ellen, akkor még mindig bízhatunk a jogot megalapozó erkölcsi értékrendben, ami nélkül nem működhet demokratikus társadalom. E morál csúcsán az egyes ember méltóságának kell első helyen szerepelnie, mert csak ez a sorrend zárhatja ki ordas eszmék terjedését, amelyek oltárán az eszme megszállottjai habozás nélkül semmisítik meg ezt a méltóságot (sokszor magával az emberi élettel együtt), akár tömegesen is.

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. Kagan írása azért megdöbbentő, mert azt jelzi, hogy várakozásaink ellenére az alkotmányos demokráciák centrumországaiban a demokratikus alapértékekről vallott közös víziók felbomlottak. Míg az Egyesült Államok politikai hitvallásában határozottan felismerhető Hobbesnak a káoszról és az anar-

<sup>1</sup> Büntetőjog általános része.

chiát legyőzni képes korlátlan hatalomról kialakított felfogása, addig az uniós közösség még mindig Kant harmóniát és örök békét hirdető világgképét követi, amely konszenzusok és a tolerancia által teremthető meg. Erre a kooperációra pedig a jog a legalkalmasabb. Az amerikai szemlélet ezzel szemben a veszélyek olyan fokozatait jelöli ki, amellyel szemben a jog hagyományos önkorlátozó eszközeivel már nem lehet harcolni. (A dzsungelben a dzsungel törvényei a meghatározók – írja Kagan.) Ennek az új védelmi logikának következménye a társadalmak jókra és rosszakra való felosztása. Ezen az alapon lehet különbséget tenni országok között is. Vannak tehát, akiknek bűnösségéhez nem kell külön bizonyítási eljárás, és van hatalom, amely jogosult ennek a szelekciónak az elvégzésére. A célpontot nyilván a legerősebb nevezheti meg. (KAGAN 2002, 517.)

Az előbbiekben ismertetett filozófia megjelenik a bűnözés elleni küzdelemben is. A jogkövető többség és a bűnös kisebbség kettészakított világot tükröz, ahol emberi jogai csak a „jóknak” van. A rendőrhatalom, amelyik – az egykori New York-i sztárrendőrfőnök szavaival – megszabadult „a kriminológusok és a szociológusok aknamunkájától”, éppen elegendő információval bír ahhoz, hogy ezt a szelekciót elvégezze. (WAQUANT 2001, 15.)

Az alkotmányosság Európában elfogadott alapjai látszólag nem engednek a rendőri erőszak számára olyan ideológiákat, amelyek a hatóságok törvénysértéseit legitimálnák. Ilyen jogsértések azonban visszatérően, újra és újra előfordulnak szinte valamennyi uniós országban, és legtöbbjük következmény nélkül marad.

François Dieu, a rendészet francia kutatója egy 1995-ben publikált tanulmányában (DIEU 1995) kimutatta, miszerint a rendőri brutalitás egyik forrása a rendőröknek az a keserű tapasztalata, hogy a jogszerű fellépéseik sem kapnak kellő elismerést. Az ő szerepükből hiányzik a hadseregek összecsapását kísérő pátosz. Rendőrökből ritkán lesznek hősök. Ehhez sokszor nagymértékben hozzájárul a média, amikor azokat a képeket közvetíti, amelyeken a sztrájkoló munkásokkal vagy éppen '68 párizsi diákjaival csapnak össze a gumibotózó rendőrök. Az oszlató ékek tagjai nem válhatnak történelmi szereplők-ké. (A Dieu által festett kép változni látszik! Az utóbbi évek brutális terrortámadásainak rendőráldozatai a társadalmakban mély megrendülést váltottak ki, hősiességük mindenkit főhajtásra késztetett.)

A második akadály a rendőri erőszak legitimitásának útjában az, hogy ennek az erőszaknak a hátterében a politikai állam áll, amelyik hajlamos a saját mulasztásait, hibáit áthárítani a társadalmi konfliktusok első vonalába küldött rendőreire. Ritkák azok a történelmi pillanatok, amikor egy-egy súlyos konfliktus lezárása után az ilyenkor szinte kötelező parlamenti vizsgálatok erről képesek higgadt értékelést adni.

Az alkotmányos országok nyilvánosságot biztosító intézményei azonban rendre számon kérték a törvénysértéseket. Ezek sorában a nevezetes brixtoni véres összetűzés adott okot az első olyan parlamenti vizsgálatra, amelynek nyomán a kutatók is készítenést kaptak arra, hogy a tömegzavargások rendőri kezelésének tudományos elemzésébe kezdjenek. (Brixtonban 1981-ben a brit Antillákról érkezett fiatalok tüntető és randalírozó csoportjai összetűztek a rendőrséggel, amelynek több halálos és sebesült áldozata volt. Ebben az időben hasonló erőszakhullám söpört végig Anglia számos, bevándoroltak által lakott nagyvárosában.) A bizottságot vezető lord Scarman nem csupán azt tekintette feladatának, hogy a rendőrség szakmai hibáira mutasson rá, hanem azt is, hogy a jelenség általános okait is feltárja. Érdemes idézni jelentésének egyik megállapítását: „A probléma rendőri jellege nehezen határozható meg: a beavatkozásra egy olyan multietnikai

közösségen belül került sor, amelynek a tagjai a város leginkább lepusztult körzeteiben laktak, ahol – különösen a fekete fiatalok körében – igen magas volt a munkanélküliek aránya. Nekik reményük sem volt arra, hogy ebből a helyzetből kitörjenek. A kialakult feszültség semmiféle azonnali megoldást nem kínált. És mi ebben az etnikai alapon szétválasztott környezetben azt várjuk el a rendőrségtől, hogy szerezzen érvényt a törvényeknek. Olyan törvényeknek, amelyek egyáltalán nincsenek tekintettel az egymástól eltérő érdekekre, szükségletekre és törekvésekre, amelyek pedig ténylegesen jellemzik a ma társadalmának valóságát. Ilyen helyzetben lehetetlen jó rendőrségi megoldást találni. Elméleti és gyakorlati megközelítésre egyaránt szükség van, hogy megértsük a probléma társadalmi vonatkozásait, és csak ezt követően tudunk válaszolni arra, mi legyen a helyes rendőrségi intézkedés.” (MONET 1993, 223.)

Az előbbiekben említett angol parlamenti vizsgálat az átalakuló közbiztonsági politika iskolapéldája. A tanulságok számosak. Először is szembevetendő az a szakmai dilemma, hogy a rend helyreállítása akkor is rendőri beavatkozást követel, ha annak mélyebben fekvő okait nem ismerjük, továbbá akkor is, ha azokat a rendőrségi akció sem fogja megoldani. Másodszor: a brixtoni események rámutattak arra, hogy az önhitt és hisztérikus rendészeti hatalom látványos kudarccokat vallhat éppen azon a területen, amelynek védelméhez korlátlan felhatalmazást kér. A politika azonban csak botrányok után, a közvélemény nyomására hajlandó változtatni közbiztonságról vallott felfogásán. „A bürokratikus, nem tanuló szervezetek számára a válság a helyreigazítás egyetlen eszköze.” (SAJÓ 1986, 261.) Harmadszor: a botrány sem elegendő a politikai magatartás kontrolljához akkor, ha a társadalomban működő demokratikus intézmények gyengék, a lakosság bűnözési félelme pedig erős, és hatékony kormányzati propaganda folyik e félelem elmélyítésére. Negyedszer: az önkritikus megközelítés arra készíti a hatalmat, hogy segítséget kérjen a társadalomtudományoktól a rendészet irányításához, ezzel pedig egy jelentős akadályt gördít el az elől, hogy a rendőrségi elmélet létrejöhesse. A Scarman-jelentés a konfliktus bonyolult oksági hátterét látva nem azt kívánta, hogy a belügyi igazgatás vezetői vagy maguk a rendőrök váljanak kutatókká, hanem arra hívott fel, hogy a hallgassák meg az elmélet válaszait a felmerült problémákra. Nem is véletlen, hogy ezután a leicesteri egyetem mellett megalakult a közrendvédelmi kutatások intézete, amely lord Scarman nevét viseli (*Centre for the Study of Public Order, Scarman Centre*).

Dieu tanulmányának számunkra legértékesebb részei azonban nem az előbbiekben összefoglalt megfigyelések, hanem azok a megállapítások, amelyek az erőszak-monopólium szakmai, szervezeti és morális alapjait tárják fel. A szerző a törvényen alapuló, a szükségesség és az arányosság elvét betartó rendőri beavatkozást *instrumentális erőszaknak* nevezi. Az erőszak alkalmazása akkor lesz produktív, ha az erő professzionális alkalmazásának elsajátítására a kiképzés és a gyakorlatok lehetőséget adnak. A szakmai hozzáértés biztosítja, hogy a fizikai fellépés nagyon is jól meghatározható céloknak alárendelt, ami az erőszakot mind a jogszerűség, mind a célszerűség szempontjából értékelhetővé teszi. A jogszerű erőszak csak eszköz egy társadalmilag helyes cél eléréséhez akkor, amikor a veszély elhárításának más módja már nincs. A kiképzetlenség a hatósági erőszak jogsértő alkalmazásának egyik forrása. Ezt hívja Dieu *derivatív erőszaknak*, amikor a fizikai erőhatalom bevetése indokolt ugyan, de a szükséges mérték túllépése szakmai hiba, amiért elsősorban a hiányos felkészítés, a rossz vezetés vagy az egyéni képességek korlátai okolhatók. A rendőri brutalitás legsúlyosabb formái bűncselekmények,

amelyeket a most idézett tanulmány egyenesen *deviáns erőszaknak* jelöl, és meg sem próbál rá mentségeket keresni. Nem is lehet! Egy olyan szervezet, amely az erőszak kultuszát hirdeti, könnyen magához csalogathat jellemükben korlátolt, pszichéjükben sérült embereket, akik agresszív ösztöneiknek keresnek kielégülést. Jól integrált szervezetekben (ahol a szervezeti célok és a belső értékek összhangban vannak) az ilyen devianciák hamar lelepleződnek, rosszul integrált szervezetekben (ahol a szervezet társadalmi rendeltetése és a belső értékrend között ellentmondás feszül) a deviáns magatartás még jutalomban is részesülhet. Attól sem kell tartani, hogy az elkövetőt felelősségre vonják, mert a belső szolidaritás, „a hallgatás törvénye” megvédelmezi a törvényesség ellen vétőket. Ez pedig egy idő után az egész szervezetet deviánssá teszi. Egy amerikai rendőrségkutató hasonlata szerint egyetlen rohadt alma még nem alkalmas arra, hogy egy egész kosár gyümölcsöt megfertőzzön, de ha maga a kosár terjeszti a bajt, akkor valamennyi alma, amelyik abba belekerül, rothadásra van ítélve. (SHERMAN 1974.) A rendőri erőszak társadalomkritikai elemzéséből furcsa paradoxon következik. A rendőrségi önkény kárhoztatói könnyen juthatnak arra az álláspontra, hogy minden rendőri kényszer jogellenes és önkényes, a rendőrök pedig arra, hogy minden fizikai bántalmazással járó tettük végső soron jogszerű és a közösséget szolgálja. A veszélyt elhárító hatósági beavatkozás következményeinek mérlegelésénél a rendőr három szempontot vehet figyelembe. Először is számol azzal, hogy fellépése folytán elmarad, illetve jelentősen mérséklődik a veszélyhelyzetből következő sérelem. Másodszor, felméri, hogy fellépésével szakmai sikert érhet el. Harmadszor, bízik abban, hogy tevékenységével az egész testület jó értékelést kaphat. A szervezeti kultúra akkor produktív, ha abban tud segíteni, hogy ez a hármas követelmény ellentmondásmentesen valósuljon meg. Ha példának okáért a testületi értékrend az erő alkalmazását jobban elismeri, mint a konszenzuskeresést, akkor az alkalmazott eszköz keménysége nagyobb sikert fog hozni, mint a valóságos eredmény. A szervezeti kultúra tehát lehet kontraproduktív, értékrendje távolít, és nem közelít a társadalmi hasznosságához. A szakmai elemzés arra figyelmeztet, hogy a rendészeti erőszak akkor maradhat meg a legalitás keretei között, ha a fizikai erőhatalom alkalmazására a rendőrt szakmai tréningek és helyzetgyakorlatok által jól felkészítették, és a legitim erőszak erkölcsi fundamentumait is magáénak vallja. Ez a felfogás elfogadja azt az adottságot, hogy a veszélyhelyzetek fizikai erőszakkal történő elhárítása nem foglalható részletező jogi eljárásokba, ezért a jogi felhatalmazás mellett szilárd erkölcsiség is szükséges a helyes döntéshez. Az alkalmazott hatósági erőszak önmagában nem értelmezhető, azt mindig egy veszélyhelyzettel kell összevetni, azt vizsgálva, hogy a veszély elhárítása megkövetelte-e a fizikai erőhatalom alkalmazását (szükségesség), az erőszakkal okozott károk arányban voltak azokkal a veszélyekkel, amelyeknek elhárítását szolgálták (arányosság), és volt-e a rendőrségnek az adott beavatkozásra törvényes felhatalmazása (törvényesség). Az erőszakot tehát a törvény legalizálja, a veszélyvállalás legitimálja. A rendészeti jogviszony abban különbözik más közigazgatási hatósági jogviszonyoktól, hogy az egyik oldalon felmerül a jogsértés lehetősége, a másik oldalon a jogsértés megakadályozására a hatóság rendelkezésére áll a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Ez a felhatalmazás a szűkebb értelemben felfogott rendészet monopóliuma, amely az aktuális és közvetlen veszélyek elhárítására szolgál.

*Az erőszak analízise*

A *rendészeti erőszak* rendszerint két megközelítésben tárgyalható, az egyiket nevezhetjük *társadalomkritikai számonkérésnek*, a másikat pedig a fizikai kényszer *szakmai értékelésének*.

1. A *társadalomkritikai* szemlélet a rendőri hatalom deviáns megnyilvánulásait jellemzőnek állítja be. Szociológusok, politikusok, újságírók, jogvédő szervezetek aktivistái látják és láttatják így a rendőrséget. Sajnos a rendészet gyakorlata bőségesen szolgáltat igazolást ehhez a képhez. Legplasztikusabb megfogalmazója az amerikai szociológus, Egon Bittner, aki szerint a rendészetet az erőszak alkalmazásában nem kötik jogi normák, mert azok a veszélyhelyzetek, amelyek erre felhatalmazást adnak, nem formulázhatók hipotézisekbe, de eljárási szabályokba sem. Az, hogy ki ellen és milyen mértékű erőszak kerül bevetésre, a rendőr intuícióján múlik. Az erőszak nem is tanítható, minthogy érzelmekkel átszótt és indulatok által vezérelt. A rendőr gyakran úgy érzi, hogy a büntetést nem érdemes az igazságszolgáltatásra bízni. Minden rendőri erőszakban ott lehet a megtorlás mozzanata, amit a hatóság tagja azért nem érez önkénynek, mert a szervezeti kultúra azt közvetíti, hogy a bűnös megbüntetése igazából rendőri feladat, hiszen ő van abban a helyzetben, hogy a bűnt nyomban megtorolhatja. A társadalom sokszor helyeslőleg asszisztál ehhez a gyakorlathoz. Tapasztalati tény, hogy a jogkövetés mellett van egy devianciára hajló kisebbség, akiknek a bűnös útját csak a fizikai erőszak képes elállni. Bittner szerint a biztonsághoz egy előre pontosan nem meghatározható erőszak „intuitív módon történő szétosztására” van szükség, amit a rendőrségek időről időre meg is tesznek. (BITTNER 1967, 14.)

Az erőszakkal való ilyen „gazdálkodásnak” vannak tipikus hibái. Az egyiket az *erőszak eszkalációjának* nevezzük, ami azt jelenti, hogy a jogsértők egy része egyáltalán nem riad vissza a mégoly kemény rendőri fellépéstől sem, hanem arra a saját agresszió növelésével válaszol. A hatvanas évek polgárjogi küzdelmei során vette észre Gary T. Marx amerikai rendőrségkutató, hogy a gyengén kiképzett rendőri csapatok szabályos tömegverekedésbe bocsátkoztak a tüntetőkkel, pontosan átvéve azok indulatait, és ilyen módon az alkalmazott erőszak felett elveszítették minden kontrolljukat. (MARX 1992, 297.) Ennek következménye az lett, hogy ártatlan emberek veszítették életüket, és tömegesen fordultak elő súlyos sérülések – tegyük hozzá – mindkét oldalon.

A másik típushibát nevezzük a „puha célpont” jelenségének, amelyben mindenekelőtt azok a szakmai (egyéni és kollektív) tapasztalatok vezérlik a rendőrt, amelyek szinte automatikusan előhívják a „tettesi” ismérveknek megfelelő, legtöbbször előforduló gyanúsított képét. Ez azután idővel fokozza az előítéletességet. Ilyenkor a rendőröket az erőszak tárgyait kiválasztásában már ezek az előítéletek vezéreltik.

2. A rendészeti *legitim erőszak-monopólium szakmai megközelítése* arra figyelmeztet, hogy az erőszak önmagában nem értelmezhető, hanem (mint már említettük), egy veszélyhelyzettel kell összevetni a szükségesség-arányosság-törvényesség hármasszempontrésze szerint. Egon Bittner egyik kritikusa, a neves kanadai rendőrségkutató, Jean Paul Brodeur éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy Bittner egyszerűen nem vesz tudomást az erőszak veszélyelhárító jelentéséről, így azután számára alig létezik más, mint deviáns erőszak. Brodeur szellemesen jegyzi meg, hogy ez pontosan olyan képtelenség, mintha a tűzoltás társadalmi rendeltetését bizonyos mennyiségű víz szétlocsolásában látnánk, elfeledkezve arról, hogy mellelleg ezzel sikerül a tüzet is eloltani. (BRODEUR 1994.)

Aronson szerint a veszélyvállalás a következő fázisokra bontható: 1. a helyzet veszélyességének felismerése, 2. a beavatkozás felelősségének elvállalása, 3. annak felmérése, hogy milyen következményekkel kell számolnia a beavatkozónak, mi a segítségnyújtás ára, 4. mi a várható haszon, 5. annak felmérése, hogy van-e lehetőségünk kilépni a szituációból segítségnyújtás nélkül. (ARONSON 2002, 68–70.)

A rendőr számára a veszélyhelyzet felismerése szakmai feladat, ami azt jelenti, hogy bizonyos tanulás és tapasztalatszerzés után ez a felismerés lényegesen könnyebb és biztosabb, mint a kívülálló laikusnak. A *szakmai felelősség* elvállalása jogi kötelesség, ami azt a látszatot keltheti, mintha nem is lenne mérlegelési lehetőség. Ez azonban nem teljesen van így. A jog arról is rendelkezik, hogy kinek van hatásköre a beavatkozásra, és milyen szakmai kompetencia kell a fellépéshez. Ez utóbbi már valóban olyan mérlegelési helyzetet teremt, amelyben a *rendőri kultúra* adhat eligazítást. Például a hagyományos kontinentális rendészet a közbiztonság védelmét a közterületekre korlátozza, így a családi szférában jelentkező veszélyekre ez a szemlélet nem követel beavatkozást. Az olyan rendészet viszont, amelyiknél a *köztér* és a *magánszféra* nem különül el ilyen élesen, kötelességének fogja érezni a veszélyelhárítást akkor is, ha az a családi házon belül keletkezik. (Ne feledjük, hogy a rendészeti szempontból intézkedést igénylő veszély mindig jogellenes emberi magatartásból keletkezik, ezért itt az a kérdés, hogy miként ítélje meg a hatóság a magánterekben jelentkező jogellenes támadásokat, amelyek veszélyt már kiváltak, de szabálysértési vagy büntetőjogi tilalomba még nem ütköznek. Teljesen más a *tűzoltó* vagy a *katasztrófaelhárító* magatartása, akinek aktivitása csak megnövekszik akkor, ha magánterekből kell menteni. Ez azzal függ össze, hogy az utóbbi esetekben a beavatkozás egyértelműen támogató, segítő, míg mondjuk a *családi konfliktus* megoldását vállaló rendőr tudatában van annak, hogy miközben a sértettnek segít, a támadóval szemben kénytelen lesz erőt alkalmazni, utóbb pedig fellépésének elfogadottságát nagyban befolyásolja az, hogy a konfliktus szereplői a későbbiekben miként oldják meg az egymás közötti feszültségeket.)

A legitim fizikai erőszaknak két eljárási rendje van: a rendészeti hatósági eljárásokban alkalmazott formája a rendészeti erőszak, a büntetőeljárás formája pedig a büntetőeljárás kényszerintézkedés. A szakmai elemzés arra figyelmeztet, hogy a *rendészeti erőszak* akkor maradhat meg a *legalitás* keretei között, ha az azt alkalmazó rendőr kellő szakmai és morális felkészültséggel rendelkezik. A büntetőeljárás kényszerintézkedések alkalmazásának törvényességét a büntetőeljárás rendje szavatolja. Szemben a rendészeti kényszerrel, itt a szabályozás szigorú, garanciákkal övezett, és az igazságszolgáltatás külső kontrollja alatt érvényesíthető. Jórészt a feladatokban és funkciókban mutatkozó minőségi különbségek miatt válik el egymástól a rendészet két alapvető ágazata, a közbiztonsági és a bűnügyi szolgálat.

## A közbiztonsági rendészet

A rendészet közbiztonsági tevékenysége közigazgatási hatósági eljárások foglalata, amelynek jogi alapjait a közbiztonság anyagi joga, formáját pedig a közigazgatási hatósági eljárási jog teremti meg. A közbiztonsági rendészet a végrehajtó hatalom (önkormányzati rendőrség esetében a helyi autonómia) közvetlen irányítása alatt áll.

A rendészeti jogviszony differencia specificája a közigazgatás- vagy büntetőjogsértő magatartás, amelyre a rendészeti kényszer a válasz. (Mondhatja persze valaki azt,

hogy az általunk javasolt terminológia nem felel meg annak az elmúlt negyven-ötven esztendőben meggyökeresedett magyar gyakorlatnak, amely éppen az ilyen jogsértést nélkülöző hatósági ügyeket rendelte az igazgatásrendészetnek nevezett szolgálati ág kompetenciájába. Mi pedig erre azt válaszolhatjuk, hogy a rendészeti jogviszony abban különbözik más közigazgatási hatósági jogviszonyoktól, hogy abban az ügyféli oldalon rendészeti jogsértés lehetősége merül fel, a hatósági oldalon pedig a jogsértés reparálására rendelkezésre áll a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Ennek a megközelítésnek az igazát látszik alátámasztani az a tény is, hogy az elmúlt évek során számos, hagyományosan rendőrségi igazgatásrendészeti feladat került civil közigazgatási hatóságokhoz, pontosan azért, mert az átadott ügycsoportokat nem jellemezte a rendészeti jogviszony két nélkülözhetetlen vonása, a jogsértés gyanúja és a legitim fizikai kényszer alkalmazásának jogosítványa.)

A rendészeti jogviszonyban keletkezett jogok és kötelezettségek gyakorlása, illetve kikényszerítése a megtámadott közbiztonság helyreállítását szolgálja. Ennek során a rendészet jogosult fizikai erőszak alkalmazására, amelynek legalitását a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti (egyebek mellett lásd rendőrségi és más rendészeti szervezeti törvények). Az idesorolható rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan közigazgatási eljárásokban teljesíthetők, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan vagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe.

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 megbüntetése, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás lehetővé tétele;
- *szükséges* erőszak, mert csak akkor vehető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg;
- *minimális* erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vétlen személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg;
- *arányos* erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja;
- *reaktív* erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig indokolt, ameddig a jogellenes állapot fennáll;
- *professzionális* erőszak, minthogy alkalmazását a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése jellemzi.

A professzionális jelleggel összefüggésben e helyütt is felmerül, miként érvényesíthető a jogszerűség a legitim fizikai erőszak alkalmazása során. Erre hatáson jogi technikák kínálkoznak:

- a felhatalmazás mindig törvényből származik,
- az alkalmazás korlátait és tilalmait a jog állapítja meg,
- az alkalmazásért a rendvédelmi szerv és annak eljáró tagja felelősséggel tartozik.



„(1) 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.

(2) A rendőrségnél alkalmazható kényszerítő eszköz rendszeresítésének szabályait rendelet útján a Kormány állapítja meg.

(3) 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.

(4) 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 előbbiekkkel 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 válaszerőszaknak nevezni, hogy az intézkedéseknek ezt a felettebb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.

A jogellenes állapot felszámolása, a jogsértés megszakítása és leleplezése után megfordul a helyzet, a rendvédelmi eljárás ettől kezdve szigorúan részletező és garanciális korlátokat állító szabályok alá rendeződik, e szabályok már nem a rendészeti közigazgatás eljárási jogában, hanem a büntetőprocesszus kódexében keresendők.

## A bűnügyi rendészet

A rendvédelmi eljárások azon szakasza, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a rendvédelmi hatósági funkciók eddig tárgyalt megjelenési formáitól. Ebben az esetben a cél már nem a megsértett közrend helyreállítása, hanem az állam büntetőigényének érvényesítése. Érdemes a jelenlétben és a legitim fizikai erőszak alkalmazásában kifejeződő rendvédelmi funkciókat összevetni a büntetési igényt megalapozó bizonyítással. A közbiztonságot védelmező rendészeti beavatkozás jellemzői:

- a jogsértő magatartás rendészeti eszközökkel történő megszakítása *restauráló* jelentőségű, általa helyreáll a közrend;

- a rendőri jelenlét és a legitim erő alkalmazása, illetve annak aktuális lehetősége közvetlenül *preventív* hatású, képes nem csupán megszakítani, de meg is előzni a jogellenes állapot létrejöttét;
- az időszerű rendvédelmi jelenlét és erőszak *kárelhárító és a hátrányos következményeket enyhítő* lehetőségei igen szélesek, a potenciális áldozatot megvédeni képes, a megtámadott sértett számára nyújtott segítség pedig a vétlen embert óvhatja meg a súlyosabb sérelmektől;
- a rendvédelmi célú erőszak *abszolút érvényességű*, a rend helyreállításáig tart, és e cél elérése előtt nem fejezhető be, mindez viszont nemegyszer az alkalmazott erő eszkalációjával jár;
- a rendvédelmi jelenlét és az erő alkalmazása a *parancs* hatálya alatt áll, a szolgálati utasítás lehet normatív, amikor a rendőr egyedül cselekszik (a rá vonatkozó norma szerint), és lehet egyedi szolgálati aktus, amikor a rendőr kötelességben hajt végre feladatot (a kiadott parancs szerint);
- 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, tárgya a 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, 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*, esetleg számára további terheket jelent;
- a legitim erőszak *a büntetőeljárési kényszerintézkedésekre korlátozódik*, a kényszerítő eszközök az eljárás kontrollja alatt és felügyelet mellett alkalmazhatók, sokszor nem is saját elhatározásból, hanem más büntetőeljárési hatóság vagy a bíróság döntése alapján kerülhet sor a bevezetésükre, az erőszak az eljárásban nem eszkalálódhat, vagy ha igen, az csak törvénysértés útján valósulhat meg;
- a büntetési igényt szolgáló bizonyítás *nem törhet feltétlen eredményre*, ellenkezőleg, a jog beletörődik abba is, hogy a törvényesen lefolytatott eljárás esetenként sikertelen marad;
- a bizonyítás *a jog és a kriminalisztikai ajánlások* hatálya alatt áll, a jog előírásait megkerülő vagy a természettudományos törvényeket semmibe vevő parancsokat nem tűri el;
- a bizonyítás eljárási rendje az alkotmányos büntetőeljárás hatálya alatt áll, ezért egyenesen igényli *a külső kontrollokat*, az egész eljárás a jog szigorú szabályainak betartásával valósulhat meg;
- a bizonyítás individualizál, tárgya a jogi felelősség megállapítása, ezért *a felróhatóság hiánya az eljárás akadálya*, illetve megszüntetési ok.

8. táblázat  
*A legitim fizikai erőszak*

Közbiztonsági beavatkozás	Bűnüldözési beavatkozás
• Restauráló jelentőségű, a közrend helyreáll	• A múlt rekonstrukciója, a jogrend áll helyre
• Közvetlen prevenció	• Közvetett prevenció
• Kárelhárítás	• Kárfelmérés
• Következmény az abszolút eredményesség	• Nem következmény az abszolút eredményesség
• A parancs hatálya alatt áll	• A jog hatálya alatt áll
• Nem meghatározó a jogi minősítés	• A jogi minősítés meghatározó jelentőségű

*Forrás:* saját szerkesztés

Megjegyezzük, hogy bűnüldözési feladatokat lát el nem rendőrségi nyomozó hatóság is, amelynek rendészeti feladatai egyáltalán nincsenek (ügyészség). Más nyomozó hatóságok olyan rendvédelmi szervezeteken belül kapnak helyet, amelyeknek nem általános, hanem csak speciális rendészeti feladataik vannak (Nemzeti Adó- és Vámhivatal). Továbbá találkozzunk olyan rendészeti szerveknek nem minősülő bűnüldöző hatóságokkal, amelyeknek feladata a bűncselekmények titkos információgyűjtéssel történő felderítése, de nyomozó hatósági jogkörük nincs (civil és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ).

### *Bűnüldözés és közrendvédelem*

A bűnüldözés is integráns része a rendészeti igazgatásnak, a munkamegosztás rendje kapcsán azonban szervezetenként elkülönül egymástól a rendet óvó és az azonnali beavatkozásra felelős közbiztonsági rendőrség (*la police bas*), valamint a „jogrend helyreállításában segédkező biztonsági rendőrség” (*la haute police*). Amit Concha segédkezésnek nevez, azt az újabb irodalom az igazságszolgáltatás, a büntetőper előkészítésének mondja. További elválasztó ismérv, hogy „a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést”. (CONCHA 1905, 314.) Hallatlanul fontos megállapítás, azt is mondhatjuk, hogy a jogállam egyik axiómája. Ha ez az elv nem érvényesül, végzetesen összekeveredik a két hatalmi ág, a végrehajtó hatalom és a bíraskodás társadalmi rendeltetése. A rendőr büntetni akar, mert az igazság birtokosának érzi magát (szakmai szerepéből adódóan időnként csakugyan az), úgy gondolja, hogy nincs szükség a független bíróságra. A bíró viszont – amennyiben az igazságszolgáltatásnak olyan társadalomvédelmi funkciót tulajdonít, amelyre az valójában nem alkalmas – a társadalom védelmezőjeként a rendőr szerepébe helyezi magát, úgy vélve, hogy a közösség érdeke esetenként még az igazság megállapítását is mellőzhetővé teszi. Concha figyelmeztet erre a veszélyre, de jelzi azt is, hogy „a jog uralma, amelyet végső soron a bíróság tart fenn, adja az egyénnek valamint az államhatalomnak azt az érzést, amelyet biztonságnak nevezünk”. (CONCHA 1905, 314.)

Fontos hangsúlyozni, hogy ebben az esetben nem a kriminológiából ismert szubjektív biztonságról van szó, hanem arról a biztonságról, amelyben az állam nyugodt lehet afelől, hogy az általa megalkotott büntetőtilalmaknak csakugyan érvényt fognak szerezni, az egyén

pedig biztos lehet abban, hogy a bíróságok függetlensége az államhatalom önkényétől is képes lesz megvédelmezni őt.

Vannak, akik a közbiztonság feletti örökös és a bűnüldözés dichotómiáját akként vélik feloldani, hogy hangoztatják, miszerint a bűnüldözés egy szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás része, a büntetőper előkészítő szakasza. Néhány szerző különbséget tesz a nyomozás elrendelése előtt folytatott felderítés és a büntetőeljárás szabályok szerint lefolytatott nyomozás között – az előbbit a rendészethez, az utóbbit pedig az igazságszolgáltatáshoz sorolva. (FINSZTER 2000, 101.)

A veszélyelhárító rendészeti intézkedés és a bűnüldözés időnként elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ennek az adottságnak tipikus megjelenése a tettenérés. (A kriminalisztikában szélesebb értelemben használatos fogalom, mert magában foglalhatja a menekülő elkövető üldözését és elfogását, valamint azon taktikai akciók összességét, amit „forró nyomon üldözés”-nek szokás nevezni, de idesorolhatók azok a kivételes esetek is, amikor a titkos felderítés csapdát állít, és ennek eredménye lesz a tettenérés.) Az ilyen műveletek rendszerint közbiztonsági és bünyügyi rendőrök együttműködésében bonyolódnak le. Vannak bűncselekmények, ahol a közbiztonsági és a nyomozó hatósági intézkedések összekapcsolódása fogalmilag elképzelhetetlen – lásd az úgynevezett sértett nélküli, nem helyszínes deliktumokat – máskor viszont az elkövetés és a tudomásszerzés között elmúlt hosszabb idő zárja ki a veszélyelhárító és a bűnüldözési funkció egybeesését. A közbiztonsági és a bünyügyi rendészet egysége vagy a két funkció éles elválasztása ősi vita, amelyre igazán egyértelmű választ eddig nem sikerült adni. Feltehetően azért, mert ilyen válasz nem is létezik. Néhány szempontot azonban megemlítünk.

Annyi bizonyos, hogy a rendészeti igazgatásnak az a vegyes formája, amely közbiztonsági és bűnüldözési funkciók ötvözete, a modern rendészet létrejöttének a terméke, és kizárólag a jogállami berendezkedésben okoz problémát a hatalmi ágak elválasztásának elvét megkérdőjelező adottságként. A rendészeti igazgatás tudniillik felfogható úgy is, mint a végrehajtó hatalom „szelvényjoga”, amely akár a központi kormányzatnak, akár a helyhatóságnak (önkormányzati rendészet esetében) kivételesen nagy kompetenciát ad abban, hogy az állami büntetőigény felmerülése esetében mely ügyek kerüljenek, vagy ne kerüljenek a büntetőhatalmat gyakorló igazságszolgáltatás elé. Ez a helyzet több veszéllyel is jár. Így válhat a büntetéssel való fenyegetés a politikai küzdelmek eszközévé (a politikai élet kriminalizálódik), illetve ezen az úton lehetséges, hogy egyes büntetőügyek politikai értékelése konkurálhat a büntetőjogi megítéléssel (a büntetőjog-alkalmazás átpolitizálódik). Így lehetséges az, hogy a kormányzati hatalom megvédheti a jogsértések elkövetőit, beleértve ebbe a kormányzati korrupció akadálytalan terjedését is. Végül így lehetséges az is, hogy a bűnüldözés aktivitása és a bünyügyi statisztika nem a társadalmi szükségletekhez igazodik, és nem a valóság bemutatására szolgál, hanem a kormányzati propaganda eszközeül kínálkozik.

A rendészeti és a bűnüldözési feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése. (GILLY 1998, 154.) A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni és nyomon követni.

A bűnüldözési feladatok ezzel ellentétben analízisre épülnek: minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál közelebb kerül a megoldáshoz. A rendészet

a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elhárítsa azt, a kései felismerés a legitim fizikai erőszak alkalmazását teheti szükségessé. A döntés mindkét esetben rendkívül széles mérlegelési szabadsággal, önállóan hozható meg. A rendészeti intézkedés hierarchián kívüli irányítást nem tűr el, viszont a döntésért vállalt felelősség sem hárítható át. Ezzel szemben a bűnüldözésnek ilyen önállósága nem lehet, egyetlen feladata az igazságszolgáltatás előkészítése. Vannak ugyan elterelésre alkalmas jogintézmények, de ezek is a jog által szigorúan körülírtak, nem tartoznak a rendőrség mérlegelési körébe, és minden esetben igazságszolgáltatási szerv engedélyéhez kötöttek. A *végrehajtó hatalom* az állam büntetési igényéről nem mondhat le, és ilyen felhatalmazást egyetlen általa irányított államigazgatási szervezetének sem adhat. Másfelől viszont igaz, hogy a *kormányzat* mindenkori kriminálpolitikai elgondolásaival jelentős befolyást képes gyakorolni a büntetőjog-alkotásra, valamint a bűnüldözés szervezeti, személyi és pénzügyi feltételeire.

A megoldás csak az lehet, hogy a bűnüldözés egész szervezetét az igazságszolgáltatás irányítása alá kell helyezni, magát a bűnüldözési tevékenységet kívánatos kiemelni a közgazgatási hatósági jogviszonyok köréből, a szabályozást pedig teljes egészében a büntető-eljárási jogra szükséges bízni. (Ezen az úton tett nagy lépést az új büntetőeljárási kódex, amennyiben a bűnüldözési célú felderítést a büntetőeljárás részévé tette, megszüntetve ezzel azt a korábbi rendszert, amelyben a bűnüldözés egy eljáráson kívüli szakaszra, a titkos információgyűjtésre, és egy eljáráson belüli intézményre, a titkos adatszerzésre különült el.)

### *A felderítés és a nyomozás természete*

A *felderítés* és a *nyomozás* több ponton eltérő előfeltevésekre építkeznek, és ezért céljai és eszközei is különbözőek. (A két fogalom elemzésénél ezúttal a kriminalisztikában kialakított tartalmukból és nem a tételes jogban fellelhető meghatározásokból indulunk ki.)

A felderítés hipotézise az, hogy a *bűncselekménygyanús tevékenység* még el sem kezdődött vagy éppen folyamatban van, az általa keltett veszélyekkel aktuális fenyegetésként kell számolni, a sikeres beavatkozáshoz a rejtőzködés és a bűncselekménnyel érintett környezet megtévesztése szükséges. Ez nem kooperáló, hanem konfrontáló magatartást igényel, amit csak zárt, erősen hierarchikus és centralizált szervezetek képesek teljesíteni.

A nyomozás abból a feltételezésből táplálkozik, hogy a bűncselekménygyanús magatartás a múltban lezajlott, a veszély aktuális elhárítása már elkészt, de lehetőség van a tényállás rekonstruálására, az elkövetők személyazonosságának megállapítására és kézre kerítésére is. A nyomozás a valóság megismerésének természettudományos módszerein túl, a jogkövető társadalommal kooperálva, éppen, hogy feltárja szándékait, és ehhez kéri az egyének és a közösségek támogatását. Ugyanakkor a nyomozás titkosságot is követel, minthogy gyakran ez lesz az eredményesség legfontosabb feltétele.

A felderítés fő eszközei leplezett eszközök, az eljárás alapvetően titokban folyik, a jog inkább felhatalmaz, mintsem a részleteket szabályozza, a megismerés a jelenre és a jövőre irányul. A legitim cél a közbiztonságot óvó rendészeti feladatokhoz szükséges információk megszerzése. A felderítés felfogható titkos háborúnak, amit a hatóságok a jogsértéssel fenyegető erőkkel szemben vívnak. A felderítéstől elvárt a feltétlen győzelem!

A nyomozás fő eszköze a nyílt bizonyítási eszközök felkutatása. Az *adatgyűjtés* nem korlátlan, mert szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a nyomozás keretében mikor, milyen eszközökkel és kikkel kapcsolatban történhet adatgyűjtés. Nem a jelenben zajló és a jövőben prognosztizálható bűncselekmények megszakítására és megelőzésére irányul, hanem a múltban történt jogellenes cselekmények feltárására, a történeti tényállás rekonstruálására, a bizonyítékok összegyűjtésére. Mindennek egyetlen legitim célja lehet, az igazságszolgáltatás előkészítése. A nyomozás nem tekinthető harcnak, mert célja nem az elkövető legyőzése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényre juttatása. A harc csak győzelem esetében lehet sikeres, az igazságszolgáltatás viszont az igazság megállapítására irányul, ezért gyakran a sikert az jelenti, hogy nem születik meg a marasztaló ítélet. (Ez *siker* abban az értelemben, hogy a jogrendet sikerült megóvni a téves ítélet romboló hatásától!) Az *alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása* nem vehet igénybe bármiféle eszközt, és nem követelhető tőle feltétlen eredményesség. A tárgyalóterem nem harctér, hanem a jog és az erkölcsi igazságosság szimbolikus fóruma. A nyomozás önmagában a bűnügy megoldására nem alkalmas, tevékenysége csupán az igazságszolgáltatás kontrollja alatt lehet legális és legitim.

A nyomozás csak a bűncselekmény kifejlődésének meghatározott stádiumában léphet közbe, ennek határait és módját a jog szigorú szabályai határozzák meg. A beavatkozás tehát nem lehet spontán, és nem lehet autonóm, továbbá egyenesen igényli a külső irányítást. Ez fejeződik ki az *ügyész* rendelkezési jogában, de esetenként a bíróság engedélyezési jogköreiben is. A nyomozás igazságszolgáltatást előkészítő szerepe alapján elválasztható a rendészeti intézkedéseknek azon típusaitól, amelyek alkalmasak a veszélyelhárítás sikeres befejezéséhez, magukon viselik a spontán, amorf és autonóm jegyeket, sőt az erőszakmonopólium azt is jelenti, hogy abban hatósági felhatalmazással a rendészetten kívül más szervezet vagy személy csak járulékosan, a rendőrség segítőjeként vehet részt.

A nyomozás rendje a büntetőeljárás jog szabályozási tárgya. A felderítés és a nyomozás során alkalmazott legitim fizikai kényszer a büntetőeljárásban szabályozott kényszerintézkedésekre korlátozódik. Ezek nem az elkövetett bűncselekményre adott válaszerőszakok, nem is előre hozott büntetések, hanem a büntető igazságszolgáltatás előkészítését szolgálják. A nyomozás során alkalmazott kényszerintézkedéseknek ezért csak eljárási indokai lehetnek.

A felderítés és a nyomozás előzőekben elvégzett összevetését ki kell egészítenünk egy új szemponttal, amit a 2018. július 1-jétől hatályos Be. megoldása igényel. Számoljunk azzal, hogy a felderítésnek két típusa alakult ki: a büntetőeljárásról kívül és a büntetőeljárás részeként szabályozott felderítés. A felderítésnek a büntetőeljárásról kívül lehet rendészeti célja, ebben az esetben az ilyen felderítést rendészeti célúnak jelöljük, elválasztva a felderítés nemzetbiztonsági, belső védelmi, terrorelhárítási és ügyészség által folytatott formáitól. A rendészeti célú felderítés olyan titkos információgyűjtésben valósulhat meg, amelynek szabályait szervezeti törvények (Rtv., Navtv.) tartalmazzák. A következő ábra kísérlet arra, hogy a rendészeti célú felderítésnek a büntetőeljárásról kívüli- és a büntetőeljárás részeként teljesíthető típusait összehasonlítsuk.

9. táblázat  
Felderítés – nyomozás

Felderítő büntetőeljárásán kívül	Felderítés a büntetőeljárásban
• Tárgya a jelen és a jövő	• Tárgy a múlt
• Fő célja a közrend és a közbiztonság védelme	• Fő cél az igazságszolgáltatás előkészítése
• A veszély felismerése és elhárítása	• A bűncselekmény gyanújának megállapítása
• Zárt és bizalmas	• Nyílt és átlátható
• Leplezett eszközök	• Bizonyítási eszközök
• Harc, a reális élethelyzetben a győzelem kötelező	• Nem harc, szimbolikus győzelem

*Forrás: saját szerkesztés*

Ami a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok egységét vagy szervezeti elkülönülését illeti, az alkotmányos jogállami berendezkedések mindkét megoldásra bőséges példával szolgálnak. A kétféle tevékenység a legteljesebb mértékben az angol rendőrségi modellben fonódott össze. Ez magyarázható azzal az angolszász jogfelfogással, amelyik a rendőrséget mintegy a bűncselekménnyel megtámadott civil társadalom képviselőjének tekintette (az egyenruhát viselő polgár fikciója), a bíróságot pedig olyan kizárólagos büntetőhatalomnak tételezte, ahol a tiszta vádelyt érvényesítésének megfelelően az egész bizonyítási eljárás, a tényállás elsődleges és eredeti megállapítása a tárgyaláson történik, nem pedig egy olyan alig kontrollált előzetes eljárásban, amelynek anyagát a tárgyalás egyszerűen csak felmondja. További szempont lehet az is, hogy az angol büntetőeljárás sokáig nem ismerte a kontinentális rendszerekben kulcsszerepet vállaló ügyészség intézményét. Az európai eljárási rendszerek összehasonlító vizsgálata azonban arra mutatott rá, hogy az angolszász modell jelentős pontokon közelít a kontinentális megoldásokhoz. Tiszta vádelyt sehol nem érvényesül. Az előzetes eljárás szakszerűsége vagy annak hiánya, netán a nyomozásban elkövetett törvénysértések súlyos bírósági tévedésekhez vezethetnek, amelyet a vádelyt megoly széles megteremtése sem képes reparálni. Nem tartható a rendőrség „fegyveres polgár” fikciója sem, ezért a nyomozási eljárást részletes törvényi szabályozással kell meg-  
regulálni, és egyúttal hatósági eljárássá formálni. Az állami büntetőjogi igény érvényesítése vádhatóság létesítését követeli. A politikai élet tisztaságát is veszélyeztető legsúlyosabb gazdasági bűncselekmények nyomozását olyan független hatóságra célszerű bízni, amely sem a központi kormányzat, sem az önkormányzati igazgatás által nem befolyásolható. (A rendészet kontinentális-angolszász és amerikai értelmezésének összevetésére a tankönyv X. fejezetében még visszatérünk.)

## A felderítés és a nyomozás az új büntetőeljárás kódexben

Ebben a tankönyvben nem megkerülhető a kérdés: az előbbi levezetés, ami megkülönböztet büntetőeljárás kívüli és a büntetőeljárás részeként folytatott felderítést, összhangban van-e az új Be., a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénnyel? Ennek megválaszolásához először azt kell vizsgálni, hogy a hazai rendészeti jog a felderítés mely típusait ismeri?

A következő kérdés pedig az, hogy erre a felderítési tipológiára milyen hatással van az új büntetőeljárás kódex?

Az új Be. felfogásában a büntetőeljárás része a bűnüldözési célú felderítés, ami a bűncselekmény gyanújának megállapításra irányul, formája az előkészítő eljárás, eszközei leplezettek, az eljárás lefolytatására a nyomozó hatóságok és az ügyészség mellett jogosult a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) és a Terrorelhárítási Központ (TEK). Minthogy utóbbiak nem nyomozó hatóságok, az NVSZ és a TEK az előkészítő eljárásban megállapított bűncselekménygyanúra alapított nyomozást nem folytathat.

### *Felderítés a büntetőeljáráson kívül, a titkos információgyűjtés*

A felderítés a titkos információgyűjtés büntetőeljáráson kívüli formája, amelynek lehet

- nemzetbiztonsági,
- terrorelhárítási,
- bűnmegelőzési-rendészeti,
- bűnmegelőzési-állományvédelmi, valamint
- a titkos információgyűjtés erőinek védelmi és eszközeinek alkalmazási célja.

Az előbbieket azért tekinthetők *büntetőeljáráson kívüli* titkos információgyűjtésnek, mert annak tárgya nem a büntetőeljárás előkészítése, hanem a nemzetbiztonsági, terrorelhárítási és rendészeti eszközökkel végrehajtható bűnmegelőzési intézkedések megalapozása, illetve a titkos erő- és eszköztár védelme és fejlesztése.

Ezek a hatósági intézkedések alkalmasak

- a nemzetbiztonsági kockázatok felderítésére,
- a terrorfenyegetések elhárítására,
- a bűnelkövetéshez vezető veszélyek felismerésére, értékelésére, megakadályozására, megszakítására (rendészeti bűnmegelőzés),
- az Rtv.-ben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési ellenőrzésére,
- a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmére, és
- az elhárítás hatékonyságát növelő humánerők, eszközök és módszerek védelmére, eredményesebb alkalmazásukra és folyamatos fejlesztésükre.

Ha azonban a titkos információgyűjtés során bűncselekmény gyanúja merül fel, akkor ez megalapozza a feljelentést, a büntetőeljárás megindítását.

A *büntetőeljáráson kívüli* titkos információgyűjtés tárgyát képezheti olyan magatartás is, ami büntetőjogi tilalmat nem sért, esetleg nem is jogellenes, de a védett társadalmi érdekek kockázatát hordozza. Felmerülhet továbbá, hogy a feltárt tevékenység büntető tilalomba ütközik, de az értékek védelmének állami kötelessége a büntető felelősségre vonásról történő lemondással hatékonyabban teljesíthető.

A büntetőeljáráson kívüli titkos információgyűjtés során alkalmazhatóak olyan eszközök és módszerek, amelyek alapvető emberi jogokat korlátoznak. Jogállami követelmény, hogy ezekben az esetekben is legyenek garanciák, amelyek kizárják a jogkorlátozás önkényes (legitim céljától eltérő) bevezetését. Ezek a garanciák a következők:



- A jogkorlátozásra törvény adjon felhatalmazást.
- Működjön külső engedélyezési rendszer.
- Az állami büntetőígényről való lemondás kizárólag ügyészszégi jogkör.
- Legyen érvényesíthető a kormányzati felelősség.
- Valósuljon meg a parlamenti ellenőrzés.

Legáltalánosabban az állapítható meg, hogy az előzőekben felsorolt garanciák a hazai szabályozásban jelen vannak, érvényesülésük részletes elemzésére a következőkben kerül sor.

A *titkos információgyűjtés tárgya* olyan múltban bekövetkezett történeti tényállás, a jelenben zajló esemény, avagy a jövőben bekövetkező kockázati lehetőség, amely nemzetbiztonsági, terrorelhárítási vagy rendészeti relevanciával rendelkezik. Nemzetbiztonsági relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyek a törvényességet, illetve az ország függetlenségét közvetlenül sértő vagy veszélyeztető magatartásokra utalnak. Terrorelhárítási relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyek ismeretében értékelhető a terror kockázata és kiválaszthatók az elhárításra alkalmas intézkedések. Rendészeti relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyekről megalapozottan feltehető, hogy „attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések, és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.” [A 2017. évi XCIII. törvénnyel módosított Rtv. 65. § (1) bekezdés.] Ehhez képest az Rtv. 63. paragrafusában olvasható titkos információgyűjtésről szóló fogalmi meghatározás mellőzi az információgyűjtés okának leírását, csupán felhatalmazást ad a különleges tevékenységre, jelezve, hogy annak keretében az alapvető emberi jogok korlátozására kerülhet sor. (Lásd a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2018. július 1-jétől hatályos szövegét: „Az e törvény alapján végzett titkos információgyűjtés olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a rendőrség által végzett különleges tevékenység, amelyet a rendőrség erre feljogosított szervei az érintett tudta nélkül végeznek.” [Rtv. 63. § (1) bekezdés.]) Nem hisszük, hogy túlzunk akkor, ha ezt a törvényhelyet a titkos információgyűjtés generális klauzulájának tekintjük. A törvényalkotó ennél konkrétabb nem is lehetett, hiszen ha az új büntetőeljárás törvény az előkészítő eljáráshoz nem kívánja meg a bűncselekmény gyanúját, akkor az előkészítő eljárást megelőző információgyűjtés valóban csak a hatóság szabad belátása alapján kezdeményezhető. Hogy ez mennyire felel meg egy alkotmányos jogállamban a jogbiztonság követelményének, azt a gyakorlat fogja eldönteni. (Kérdés, hogy az ilyen fundamentális kérdés eldöntését helyes-e kizárólag a gyakorlatra bízni?) Anélkül, hogy ezekre a felvetésekre válaszolni tudnánk, néhány szempontot fontosnak tartunk kiemelni a felderítés büntetőeljáráson kívüli típusaival összefüggésben, amelyeket a következőkben tekintünk át.

#### *A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés*

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV törvényben olvasható: „Az Alkotmányvédelmi Hivatal

- a) felderíti és elhárítja a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet;
- b) felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket;
- d) felderíti és elhárítja a Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket, valamint a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelmet;
- e) ellátja a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek (intézmények) és létesítmények biztonsági védelmét;
- f) ellátja a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének feladatait, illetve elvégzi – a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint az Információs Hivatal hatáskörébe tartozó személyek kivételével – a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének feladatait;
- g) végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a menekültkénti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint – az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat [...].” [Nbtv. 5. § a)–g) pont.]

A következő paragrafusban a következőket olvashatjuk: „A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat

- a) felfedi a Magyarország ellen irányuló, támadó szándékra utaló törekvéseket;
- b) felderíti és elhárítja a külföldi titkosszolgálatoknak Magyarország szuverenitását, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető törekvéseit és tevékenységét;
- c) megszerzi, elemzi és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldi eredetű, a biztonságpolitika katonai elemét érintő katonapolitikai, hadiipari és katonai információkat;
- d) működési területén felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket;
- e) feladatkörét érintően információkat gyűjt a válságkörzetekről, illetve a Magyar Honvédség műveleti területen lévő alakulatait és azok állományát veszélyeztető törekvésekről és tevékenységekről, valamint részt vesz a Magyar Honvédség műveleti területen alkalmazott erőinek nemzetbiztonsági védelmében, felkészítésében és támogatásában;
- f) biztosítja a Honvéd Vezérkar hadászati-hadműveleti tervező munkájához szükséges információkat, működteti Magyarország katonai felderítő rendszerét;
- g) információkat gyűjt a honvédelmi érdekét veszélyeztető kibertevékenységről és szervezetekről, biztosítja a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, valamint a Honvéd Vezérkar információvédelmi tervező munkájához szükséges információkat;
- h) információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető terrorszervezetekről, felderíti és elhárítja a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium

és a Magyar Honvédség szervezeteinél a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit;

- i) információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemről, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumot és a Magyar Honvédség biztonságát veszélyeztető szervezett bűnözésről, ezen belül kiemelten a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről;
- j) közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, valamint a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésében, megelőzésében, megakadályozásában és legális forgalmának ellenőrzésében;
- k) ellátja az illetékességi körébe tartozó, a kormányzati tevékenység szempontjából fontos katonai szervek és létesítmények (intézmények), valamint a kormányzati és katonai vezetési objektumok biztonsági védelmét [...]” [Nbtv. 6. § a)–k) pont.]

A törvény értelmében továbbá „[a] Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

- a) a jogszabályok keretei között eszközeivel és módszereivel – írásbeli megkeresésre – szolgáltatást végez a titkos információgyűjtés, illetve a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti leplezett eszközök (a továbbiakban: leplezett eszközök) alkalmazásának végrehajtásához a titkos információgyűjtés folytatására, valamint a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek részére [...]” [Nbtv. 8. § (1) bekezdés.]

Végül: „A Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét, amelynek keretében

- a) figyelemmel kíséri és a rendelkezésre álló valamennyi adat felhasználásával folyamatosan elemzi Magyarország nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetét;
- b) megkeresésre értékeli – figyelemmel az együttműködés és koordináció keretében szerzett tapasztalatokra – az egyes együttműködő szervek kormányzati tájékoztatáshoz kapcsolódó feladat- és hatáskörébe tartozó feladat-végrehajtást;
- c) folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarország terrorhelyzetére vonatkozó információkat;
- d) közvetlen terrorfenyegetettség esetén, illetve a fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával;
- e) figyelemmel kíséri Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő tendenciákat, Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét érintő új jelenségekről elemzéseket, tanulmányokat készít.” [Nbtv. 8/A. § (1) bekezdés.]

#### *A terrorelhárítási célú titkos információgyűjtés*

„A rendőrség terrorizmust elhárító szerve akkor folytathat titkos információgyűjtést [...], ha attól a hatáskörébe tartozó bűncselekmény megszakításához vagy az elkövető elfogásához szükséges információk megszerzése várható.” [Rtv. 65. § (2) bekezdés.]

A felderítés *terrorelhárítási célja* a terrorizmus elleni küzdelem keretében – annak érdekében, hogy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését elősegítse – megelőzni, felderíteni és elhárítani azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak. A terrorizmust elhárító szerv terrorelhárítási célból a rendőrségi törvényben szabályozott titkos információgyűjtést folytathat. Köteles továbbá megszerezni, elemezni, értékelni és továbbítani egyes feladatai ellátásához szükséges, külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat. Ez utóbbi körben a titkos információgyűjtés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján végzi, beleértve azokat az erőket, eszközöket és módszereket is, amelyeket az igazságügyért felelős miniszter engedélyez. Ennek során nem köteles feljelentést tenni és átadni az adatokat, ha azzal veszélyeztetné a feladat ellátását. A terrorelhárítás során alkalmazott nem bűnüldözési célú titkos információgyűjtéssel kapcsolatban felmerült panaszok kivizsgálására, a parlamenti ellenőrzésre, valamint a szolgálat tagjának a jogellenes eljárást észlelő bejelentésére vonatkozó eljárásra a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény előírásai az irányadók.

Az előbbiekből kitűnik, hogy a terrorelhárítási célú felderítés egyik formája beilleszthető a rendészeti célú titkos információgyűjtés körébe, a másik lehetséges forma viszont a nemzetbiztonsági célú felderítés jegyeit ölti magára. Ez tükröződik vissza abban a szabályban miszerint a terrorelhárító szerv részben az Rtv., részben pedig az Nbtv. szabályai szerint folytatja a felderítését.

A terrorizmus elleni küzdelemben sajátosan ötvöződhetnek a rendészeti célok és a nemzetbiztonsági védelem szempontjai. Minden bizonnyal ezeket is szem előtt tartották, mikor sor került az általános hatáskörű, rendőrségtől szervezetenként elkülönült terrorizmust elhárító szerv létrehozására, amelynek a rendészeti igazgatásban elfoglalt jelentőségét még tovább erősíti, hogy főigazgatójának kinevezése miniszterelnöki hatáskör. Az Rtv. szerint a terrorizmust elhárító szerv nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol, de részben bűnüldözési, részben pedig nemzetbiztonsági feladatokat teljesít. „A Terrorelhárítási Központ egy hibrid képződmény, röviden szólva egy rendőri szerv titkosszolgálati jogosítványokkal.” (JAKAB–SZILÁGYI 2016, 282.) Ellát továbbá közbiztonsági, személy- és objektumvédelmi, valamint a nemzetközi rendőri együttműködéssel összefüggő további feladatokat. Az új büntetőeljárás kódex a bűnüldözési célú felderítést teljes egészében a büntetőeljárás részévé tette, amikor a büntető processzusba építette az előkészítő eljárást, és annak lefolytatására a terrorelhárítás szervezetét is felhatalmazta.

### *A bűnmegelőzés (rendészeti) célú titkos információgyűjtés*

A rendőrség bűnmegelőzési célból veheti igénybe a titkos információgyűjtés erőit, eszközeit és módszereit. Az Rtv. 65. § (1) bekezdése szerint „[b]űncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.”

Bűnmegelőzési célból vehetik igénybe a titkos információgyűjtés erőit, eszközeit és módszereit a Nemzeti Adó- és Vámhivatal erre felhatalmazott szervei. [A Nemzeti Adó és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Navtv.), 51. § (1) bekezdés,

az 52. § *a*) pontja és az 53. § (1) bekezdése.] „Az e törvény alapján végzett titkos információgyűjtés olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a NAV által végzett különleges tevékenység, amelyet a NAV erre feljogosított szervei az érintett tudta nélkül végeznek.” [Navtv., 51. § (1) bekezdés.] Az 52. paragrafus értelmében a NAV titkos információgyűjtés folytatására feljogosított szerve a NAV nyomozó hatósági jogkörébe tartozó bűncselekmények elkövetésének megelőzése céljából titkos információgyűjtést folytathat. Az 53. § (1) bekezdése értelmében: bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések, és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.

### *A belső bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtés*

„A belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv [...] a vonatkozó jogszabályok alapján ellátja a hivatásos állományba jelentkezőknél, valamint a hivatásos állomány tagjánál a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben meghatározott kifogástalan életvitel ellenőrzését”, és elvégzi a védett állomány<sup>2</sup> megbízhatósági vizsgálatát. [Rtv. 7. § (1) bekezdés, *a*)–*b*) alpont.]

„A megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. Ennek megállapítása érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. A megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás nem indítható.” [Rtv. 7/A. § (1) bekezdés.]

A 7/B. § (1) bekezdése értelmében a megbízhatósági vizsgálat során a VII. fejezetben meghatározott módon titkos információgyűjtés folytatható. A titkos információgyűjtés során alkalmazni kívánt eszközt az elrendelő határozatnak és a részletes tervnek tartalmaznia kell.

<sup>2</sup> Rtv. 7. § (1) bekezdés, *b*) alpont: „*ba*) a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott, az államigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 6. § (1) bekezdés *e*) pontjában meghatározott állami vezetők,

*bb*) a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos állományú tagjai, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó hivatásos állomány Nemzeti Biztonsági Felügyelethez és a Szervezett Bűnözés elleni Koordinációs Központhoz vezényelt tagjai,

*bc*) a *bb*) alpontban meghatározott szervek, valamint a Kormány által rendeletben meghatározott befogadó állomás közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjai, valamint

*bd*) a Kormány által a Ksztv. alapján nemzetbiztonsági célból létrehozott kabinet, valamint az annak munkáját segítő testület – politikai vezetőknek nem minősülő – tagjai, továbbá a tagok helyettesítésére jogosult és a titkársági feladatokat ellátó személyek [...].”

*Titkos információgyűjtés erőinek és eszközeinek védelme*

A titkos információgyűjtés folytatására felhatalmazott rendészeti hatóságok (nemzetbiztonsági szolgálatok rendőrség, TEK, NVSZ, NAV) feladata a titkosszolgálati erők és eszközök védelme, ellenőrzése és alkalmazásuk biztosítása, valamint a nemzetközi együttműködés. Ennek érdekében titkos információgyűjtést is folytathatnak, a szükségesség és az arányosság elvének betartásával. Az Nbtv. szerint a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendeletben megállapítsa:

- c) a titkos információgyűjtés, illetve a leplezett eszközök alkalmazása feltételeinek biztosítása érdekében a titkos információgyűjtés folytatására, illetve a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek és az elektronikus hírközlési szolgáltatási feladatokat ellátó szervezetek együttműködésének rendjét és szabályait;
- d) a titkos információgyűjtés, illetve a leplezett eszközök alkalmazása feltételeinek biztosítása érdekében a titkos információgyűjtés folytatására, illetve a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek és az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvényben meghatározott alkalmazásszolgáltatók együttműködésének rendjét és szabályait.” [Nbtv. 77. § (1) bekezdés, c)–d) alpont.]

Az Rtv. szerint 64. paragrafusában értelmében a rendőrség:

- „d) a személyi védelem ellátása, illetve a Védelmi Program előkészítése és végrehajtása során,
- e) személybiztosítási és létesítményvédelmi feladatai ellátása során,
- f) az Európai Unió tagállamával vagy harmadik országgal a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvény vagy nemzetközi szerződés alapján folytatott együttműködés keretében,
- g) bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében,
- h) fedett nyomozó, illetve a valódi céljának leplezésével működő szervezet (a továbbiakban: fedőintézmény) védelme érdekében, valamint
- i) a rendőrséggel titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében az e törvényben meghatározott szabályok alapján folytathat titkos információgyűjtést.”

A Navtv. 52. § (2) bekezdése szerint:

- „b) a személyi védelem ellátása során,
- c) az Európai Unió tagállamával vagy harmadik országgal a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvény vagy nemzetközi szerződés alapján folytatott együttműködés keretében,
- d) bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében,
- e) a NAV-hoz tartozását, illetve kilétét tartósan leplező, kifejezetten ilyen feladat ellátása érdekében foglalkoztatott pénzügyi nyomozó (a továbbiakban: fedett nyomozó), illetve a valódi céljának leplezésével működő szervezet (a továbbiakban: fedőintézmény) védelme érdekében, valamint

- f) a NAV-val titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében az e törvényben meghatározott szabályok alapján folytathat titkos információgyűjtést.”

### *Titkos információgyűjtés ügyészségi hatáskörben*

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) III/A. fejezete szabályozza az ügyészség által folytatható titkos információgyűjtést, a következők szerint:

- „(1) Az e törvény alapján végzett titkos információgyűjtés olyan, a magánlakás sértetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, az ügyészség által végzett különleges tevékenység, amelyet az ügyészség az érintett tudta nélkül végez.
- (2) Az ügyészség a titkos információgyűjtés során az e törvényben meghatározott
- a) bírói engedélyhez nem kötött eszközöket és
  - b) bírói engedélyhez kötött eszközöket alkalmazhatja.
- (3) Az ügyészség a titkos információgyűjtés során nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban a titkos információgyűjtés törvényes céljával [...]” [Ütv., 25/A. § (1)–(3) bekezdés.]

A 25/B. paragrafus értelmében az ügyészség

- „a) bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében, valamint
- b) az ügyészséggel a büntetőeljárás során titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében az e törvényben meghatározott szabályok alapján folytathat titkos információgyűjtést.”

A 25/F. § (1) bekezdése szerint „[a]z ügyészség a 25/B. §-ban meghatározott célból, valamint a leplezett eszközök alkalmazása során a saját személyi állománya, a vele titkosan együttműködő személy védelme céljából, illetve az ügyészi jelleg leplezése érdekében valótlan adatot, tényt vagy nyilatkozatot tartalmazó okiratot vagy közokiratot (a továbbiakban: fedőokirat) készíthet vagy használhat fel”.

A 25/T. § (1) bekezdése szerint „[h]a a bírói engedélyhez kötött eszköz alkalmazása során olyan adat keletkezik, amely alapján büntetőeljárás megindításának lehet helye, a titkos információgyűjtést folytató ügyészség vezetője a büntetőeljárásban felhasználni kívánt adat megszerzését követő nyolc napon belül kezdeményezi a büntetőeljárás megindítását”.

## **A bűnüldözési célú felderítés a büntetőeljárás része**

A felderítés *bűnüldözési célja* olyan információk megszerzése, amelyek segítségével a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és bizonyítása az arra legalkalmasabb erőkkel, eszközökkel és módszerekkel a legrövidebb idő alatt, minimális legitím erőszakkal és maximális hatékonysággal biztosítható.

A felderítés akkor bűnüldözési célú, ha

- a felderítés tárgya valamely bűncselekmény gyanújának megállapítása vagy cáfolása;
- a felderítés eszközei a büntetőeljárás törvényben meghatározott leplezett eszközök;
- célja az állami büntetőigény érvényesítése az igazságszolgáltatás útján;
- eljárási formája a büntetőeljárás részét képező előkészítő eljárás;
- szigorú határidők érvényesek rá, ügyészi felügyelet alatt folyik.

A felderítés bűnüldözési célja az *igazságszolgáltatás előkészítésével* valósítható meg, ami jelenti a bizonyítási eszközök biztosítását és mindazon bizonyítási források feltárását, amelyekből a büntetőeljárásban jogszerűen felhasználható bizonyítékok méríthetők, ennek eredményeként pedig az állam büntetőigénye az igazságszolgáltatás előtt elbírálható.

A bűnüldözési célú felderítést folytathat valamennyi nyomozó hatóság, továbbá a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorrelhárítási Központ:

A 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (a továbbiakban: új Be.) 339. paragrafusában a következőt találjuk:

- „(1) A büntetőeljárás az e Részben meghatározott feltételek esetén előkészítő eljárással kezdődik.
- (2) Előkészítő eljárást a büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező ügyészség vagy nyomozó hatóság folytathat.
- (3) A rendőrségről szóló törvény alapján a hatáskörébe tartozó cselekmény miatt a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve, valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szerve is folytathat előkészítő eljárást.
- (4) Az előkészítő eljárást
- a) az előkészítő eljárás megszüntetése vagy
  - b) a nyomozás elrendelése fejezi be.”

Az új Be. 340. paragrafus (1)–(3) bekezdése alapján

- „(1) Az előkészítő eljárás célja annak megállapítása, hogy a bűncselekmény gyanúja fennáll-e.
- (2) Előkészítő eljárás akkor folytatható, ha a rendelkezésre álló adatok a bűncselekmény gyanújának megállapítására nem elegendőek és megalapozottan feltehető, hogy az előkészítő eljárás lefolytatása alapján el lehet dönteni, hogy a bűncselekmény gyanúja fennáll-e.
- (3) Előkészítő eljárást
- a) a szerv hivatalból tudomására jutott,
  - b) a feljelentés elutasítását követően a feljelentésben foglalt, vagy
  - c) az ügyészségről szóló törvény, a rendőrségről szóló törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény vagy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján végzett titkos információgyűjtést követően a titkos információgyűjtést folytató szerv kezdeményezésében foglalt információk alapján lehet elrendelni.”



## Bűnüldözés és jogállam

Bárd Károly 2007-ben megjelent monográfiájában a demokratikus társadalmak büntető igazságszolgáltatásáról a következőket írta: „A büntetőper vádlottjait azért illeti meg a »minősített eljárás«, mert a büntető ítélettel az állam a büntetett szabadság iránti érdekét teljességgel alárendeli a közösség biztonsága iránti igényének.” (BÁRD 2007, 48.) A minősített eljárás a szerző az olyan büntetőprocesszust érti, amelyben érvényesül a tisztességes eljárás valamennyi követelménye.

Milyen jogvédelem illeti meg mindazokat, akiknek az ügye még nem érkezett a büntetőeljárás szakaszába, és esetleg – a dolog természetéből adódóan (mert például az elkövetőt lelövik), avagy különböző kriminálpolitikai megfontolásokból (mert valamely bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdek nyomatékosabb, mint az állam büntetési igényének érvényesítése) – oda soha nem is fog eljutni? E probléma a legtágabb értelemben minden olyan esetben relevanciával bír, amikor a rendészeti hatóságok nem nyomozó-hatósági jogkörben bűnüldözést folytatnak.

A *bűnüldözés* szaknyelvi terminológia, és *szűkebb értelemben* e fogalom alá rendezhető a bűnüldöző hatóságok minden olyan intézkedése, amelynek célja a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek kilétének megállapítására és az általuk elkövetett bűncselekmények felderítésére irányuló információszerző tevékenység annak érdekében, hogy az állam a büntetőigényét az igazságszolgáltatás útján érvényesíteni tudja. *Tágabb értelemben* bűnüldözés alatt értjük a *bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése céljából történő rendészeti intézkedések és szolgáltatások összességét.*

A bűncselekmények megakadályozása olyan eminens elvárás a rendőrséggel szemben, hogy az Alaptörvény 46. cikke ezt a feladatot a rendőrség első számú kötelességként határozza meg. A jogállam azonban felteszi a kérdést, hogyan tud a rendészet e feladatának eleget tenni úgy, hogy az eredményesség ne járjon a törvényesség megsértésével? Korábban a rendőrállam számára ez nem jelentett problémát: A német közjogász, Sonnenfels ekként fogalmazott: „A rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi rend és közület erejéről, hogy a tájékozottság birtokában, ha ezek közül bármelyik is gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a követelményeknek megfelelő korlátok közé visszazsorítani.” (TEMESI 2012, 42.) Egy másik szerző pedig azt hangsúlyozta, miszerint „az állami hatóságok szabad belátásának kell érvényesülnie”. (TEMESI 2012, 42.)

A *felderítés tárgya* olyan múltban bekövetkezett történeti tényállás, jelenben zajló esemény, avagy jövőben bekövetkező kockázati lehetőség, amely nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési relevanciával rendelkezik. Nemzetbiztonsági relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyek a törvényességet, illetve az ország függetlenségét közvetlenül sértő vagy veszélyeztető magatartásokra utalnak. Bűnüldözési relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyek készülő vagy már megvalósult bűncselekményekre utalnak. A felderítési tárgy korrekt meghatározása *tervezhetővé, szakszerűvé, időszzerűvé* és *gazdaságossá* teheti a felderítést.

A *tervezhetőség* szempontjából tárgy; a feltételezett bűncselekmény gyanújaként jelenik meg, amely nem más, mint ismert tényekből ismeretlen tényekre történő következtetés valószínűségi ítéletek, verziók alkotásával. Ezek a valószínűségi ítéletek

alkalmasak arra, hogy meghatározzuk a még megismerendő körülmények körét, valamint azt, hogy az ismeretlen tényezők feltárásához melyek a leginkább megfelelő felderítési erők, eszközök és módszerek. A szakirodalomban a *nyomozási verzió* fogalma alaposan kimunkált. Pusztai László klasszikus meghatározása szerint: „A nyomozási verzió a bűncselekmény egészét vagy annak valamely részét megmagyarázó feltételes logikai ítélet, a nyomozási tervvel szoros kölcsönhatásban álló taktikai eszköz, amelynek segítségével meghatározható a büntetőeljárásban a bizonyítás tárgya, valamint a bizonyító tények és a bizonyítékforrások köre.” (*Krimináltaktika* 1993, 79.) Ehhez képest a *felderítési verzió* annyival szélesebb, amennyiben nem csupán a múltban bekövetkezett bűncselekmény-gyanúval kapcsolatos feltételezéseket foglalja magában, hanem tartalmazza a jelenre vonatkozó helyzetértékelést és a jövőre irányuló prognózist. Erre tekintettel lehetséges megtervezni és megvalósítani a felderítés adott ügyben legcélravezetőbb módszertanát (módszertani verzió).

A *szakszerűséget* a felderítés krimináltaktikai ismereteinek az összessége biztosítja, amelyre építve elkészíthető a *módszertani verzió*. Minthogy az egyes módszerek bevetethetősége és eredményessége ugyancsak feltételezéseken alapulhat, a módszertani verzió is több erő, eszköz és módszer együttes, illetve alternatív alkalmazásával számol, miközben gondoskodik alkalmazásuk folyamatos ellenőrzéséről, a titkosság megőrzéséről és a biztonságos felhasználásról. A *titkosság*, az *ellenőrizhetőség* és a *biztonság* a felderítési módszertan három olyan követelménye, amely a nyílt büntetőeljáráshoz képest lényegesen nagyobb nyomatékkel van jelen, ezek érvényesítése különleges felderítési szakértelmet kíván.

Az *időszerűség* összefügg a felderítésnek azzal a sajátosságával, hogy a megismerés tárgya lehet a múlton kívül a jelen és a jövő is. A múlt tekintetében a bűnüldözési célú megismerés időbeli (anyagi jogi) korlátját az elévülés jelenti. Az eljárásjogi korlát attól függően játszik szerepet, hogy mikor megy át a felderítés nyomozásba, az eljárásjogi határidők ugyanis ettől az időponttól kezdődnek. A nyílt eljárás, a realizálás időpontjának kérdése részben taktikai, célszerűségi szempontok szerint válaszolható meg, de legalább ilyen nyomatékkel szerepelnek a törvényességi szempontok is. A legalitás talaján álló büntetőeljárás rendszer nem tűri el a nyomozás tisztán taktikai szempontú elhalasztását. A megoldás a célszerűség és a törvényesség egyensúlyában található, amelyről a büntetőigényről rendelkező ügyésznek kell gondoskodnia. Még problematikusabb a jelen folyamataiba történő beavatkozás időszerűsége, mert a túl korai fellépés a bizonyítást hiúsíthatja meg, a túl kései hatósági cselekvés pedig olyan bűncselekmény okozta károkhoz asszisztálhat, amelyeknek éppen a megelőzése lett volna a bűnüldözés feladata. (Nem szólva arról, hogy ilyen módon azok is a vádlottak padjára kerülhetnek, akik pedig visszafordíthatók lettek volna a bűnös úton, továbbá súlyosabb deliktum miatt kerül sor a felelősségre vonásra olyan személlyel szemben, akinek arra hatósági közrehatás nélkül se módja, se szándéka nem lett volna.) A jövőre vonatkozó feltételezések ellenőrzésének időszerűsége a legnehezebb értékelési feladat. A jövő ugyanis mindig tartalmazhat olyan absztrakt és távoli veszélyeket, amelyekre hivatkozással a felderítés soha nem fejezhető be. (A „mindig minden és mindenki gyanús” a totális felderítés alapeszméje.) Ezt a csapat csak a körültekintő elemző-értékelő munkával lehet elkerülni, ami a jövőre vonatkozó prognózisokat a közvetlen és konkrét kockázati helyzetekre képes leszorítani.

## Hagyományos nyomozástan és a felderítés kriminalisztikája

A kriminalisztika meghatározásához Viski Lászlót idézzük: „A kriminalisztika a bűncselekmények nyomozásának, felderítésének tudománya. Célja, hogy a tételes jog által meghatározott keretekben olyan módszereket és eljárásokat dolgozzon ki, amelyeknek a segítségével a készülő bűncselekmények leleplezhetőek, megakadályozhatóak, a már elkövetett bűncselekmények felderíthetőek, elkövetőjük megállapítható és felelősségre vonható.” (VISKI 1961, 13.) Noha ez a fogalom már magában rejti a felderítés egész folyamatát, de a hagyományos kriminalisztikai tanításokat arra az alaphelyzetre dolgozták ki, amikor a múltban bevégzett bűncselekményről a hatóságok tudomást szereznek, majd erre a gyanúra alapozva a tárgyi és személyi bizonyítási eszközök felkutatásával a múlt rekonstrukcióját kísérelik meg. Ennek fő eszköze az azonosítási műveletek sora, amelynek segítségével a bűncselekmény bizonyítást nyerhet, és annak elkövetője kézre keríthető. A kriminalisztikai bizonyítás célja, hogy az állam büntetőigénye a büntető igazságszolgáltatás útján érvényesíthető legyen.

A *felderítés kriminalisztikája* és a hagyományos nyomozástan között jelentősek az eltérések: A felderítés alkalmas a jelenben zajló történések regisztrálására (a nyomozástan a múltat rekonstruálja), továbbá a jelen eseményeinek befolyásolására és azok megszakítására (a múlt már nem alakítható, de meghamisítható). A felderítés készíthet prognózisokat a jövőről, és kialakíthat olyan csapdákat, amelyek képesek ellenőrizni ezeket a jövőre vonatkozó hipotéziseket (a jövő is megismerhető, de egyben manipulálható is, lásd a provokáció tilalmát).

A felderítésnek módjában áll információs képességeit szüntelenül fejleszteni, tervszerűen felhasználni, az akciók legkedvezőbb helyét és idejét megválasztani, egyes műveleteket megismételni, új pozíciókat kiépíteni. (A nyomozásban ezek a lehetőségek egyáltalán nem vagy csak szűk körben adóttak.) A felderítés időszerűségét csak az elévülés korlátozza, az idő múlásával az eredményesség növelhető (a nyomozásban az idő múlása a felderítési esélyeket szinte mértani haladvány szerint rontja).

A titkos információk hitelességét az egyidejűség és a közvetlenség jelentősen erősítheti, miközben a titkosság a hitelt érdemlőség ellenőrizhetőségét korlátozza. (A nyomozás során a megszerzett bizonyítékok egy részének a hitelét azok közvetett jellege és az időmúlás ronthatja, de a védelem kontrollja széles körben lehetővé teszi a hitelesség ellenőrzését.)

A titkos információk relevanciájának felismerését nehezíti, hogy a jelenben bontakozó, bűnösnek vélt magatartások nem feltétlenül viselik magukon a tényállásszerűséghez szükséges valamennyi jegyet, ezért alig dönthető el a büntetőjogi minősítés, gyakori az alternatív gyanúsítás és a célszemélyek viszonylag széles köre.

A túlzottan szélesen meghatározott felderítési tárgy elhúzódóvá és drágává teszi az információszerzést.

A titkos felderítés kriminalisztikája a krimináltaktikának az a területe, amelyik a titkos információk keletkezésének törvényszerűségeivel és a megszerzésük, valamint alkotmányos célra való felhasználásuk legcélszerűbb megoldásait magukban foglaló ajánlások kidolgozásával foglalkozik.

*A titkos felderítés jellemzői*

A nyomozás mindig *a múlt*ra irányul, annak egy büntetőjogilag értékelhető szeletét kívánja megismerni. A múltnak a büntetőjog szempontjából történő első értékelését a gyanú fejezi ki, eredménye pedig a gyanú cáfolata, avagy bizonyosságra emelése lehet a büntető-eljárási megismerés segítségével. Itt a megismerés számára nyitva álló idő is korlátozott, mert annak nemcsak az elévülés szab határt (anyagi jogi határ), hanem a nyomozási határidők is (eljárásjogi határ). Annak ellenére, hogy a büntetőeljárás megindítását követően, a Be. szabályai szerint teljesített titkos adatgyűjtés alkalmas *a jelenben zajló* cselekmények és *a jövőben tervezett*, avagy feltételezett események figyelemmel kísérésére, a bűnügyi felderítésnek sem lehet más célja, mint a múlt büntetőjogilag releváns részének feltárása. Ha nem lenne a múltra vonatkozó gyanú, nyomozás sem indulhatna, márpedig a titkos adatgyűjtésre csak a nyomozás keretei között kerülhet sor.

A titkos adatgyűjtés akkor is a múltat fürkészi, ha a jelen részleteit rögzíti, avagy a jövőben bekövetkező magatartások esélyeit mérlegeli. Normatív (törvényben leírt) célja a büntető anyagi és -eljárási szabályokból ismerhető meg, és ezek a célok határozzák meg azt is, hogy mit szabad regisztrálni a jelen eseményeiből, továbbá, hogy mit érdemes prognosztizálni a jövőből. (Ezt nevezhetnénk a jelenre és a jövőre vonatkozó *bűnügyi felderítés legitimációjának*.) Ha ez a legitimáció nem lenne, mindig és mindenki ki lenne téve a titkosrendőri figyelemnek, a szabadság veszhetne el, avagy ellenkezőleg, a törvényes felderítés lehetősége szűnne meg, a biztonság csorbulna. Ez a törvényesség és az eredményesség üzenete.

Felderítési tárgynak a jelen eseményei közül csak azok kínálkoznak, amelyek tárgyi vagy személyi összefüggésben vannak a múltban feltételezett kriminális eseménnyel. A jelen és a jövő megismerésének logikai határait pedig a nyomozás alapjául szolgáló bűncselekmény gyanúja által meghatározható relevancia jelöli ki. (Ezt nevezhetjük *a jelen és a jövő relevanciájának*.) Ha ez a relevancia nem működne, a felderítés totálisan irracionálissá és finanszírozhatatlanná válna, mert gyakorlatilag mindent és mindenkit állandóan felderítési célpontnak lehetne tekinteni. Ez a józan ész figyelmeztetése.

A nyomozás és benne a bűnügyi felderítés egyetlen *legitim célja* a büntető igazságszolgáltatás előkészítése (az adatgyűjtés célhoz kötöttsége). A feltárás során a bűnüldöző hatóságok nem rendelkezhetnek sajátjukként a tudomásukra jutott információkkal, ezért azokat csak a büntetőigény érvényesítésére szabad felhasználni. A megszerzett adatok értékét az dönti el, hogy azok mennyiben alkalmasak az állami büntetőigény érvényesítésére.

A *felderítés tárgya* csak részben azonos a nyomozás számára kijelölt bizonyítási tárggyal. A büntető anyagi szabályok mellett a titkos erők, eszközök és módszerek alkalmazási feltételei, a fizikai védelmüket és titokban tartásukat meghatározó vagy befolyásoló tények és körülmények megismerése is a felderítés tárgyát alkotják. (Például az informátornak jelölt személy hírszerző lehetőségei, megbízhatósága, beszervezhetősége, a tevékenységének legalizálásban közreható körülmények, a fedett nyomozó biztonságát befolyásoló tényezők a felderítés tárgya, de nem tárgya a büntetőeljárásban megvalósuló bizonyításnak.) A büntetőeljárási szabályok által körülírt bizonyítási tárgyak akkor kapnak jelentőséget a felderítésben megszerzett információk relevanciájának értékelésénél, amikor ezeknek az információknak bizonyítékként történő felhasználására kerül sor a nyílt eljárásban.

A felderítés eszközein nem a bizonyítás eszközeit értjük, hanem azokat a titkos eszközöket, eljárási módszereket, valamint titokban felderítési feladatot teljesítő személyeket (erőket) jelöljük ilyenként, amelyek és akik segítségével a bűnüldöző hatóság bizalmas információhoz (titkos adathoz) juthat. Míg a bizonyítási eszközök a bizonyítékok forrásai, addig a felderítési eszközök a bizonyítékok forrásainak felleléséhez szükségesek. A nyílt büntetőeljárásban először azt kell eldönteni, hogy miként válhat az információból úgy bizonyíték, hogy az ahhoz forrásként szolgáló felderítési eszköz titokban maradhat (megszerezhető-e tanúvallomásként, lehet-e belőle szakvélemény, tárgyi bizonyíték vagy okirat, és végül szolgál-e a személy elleni gyanú megalapozásához, várható-e terhelti vallomás). Másodszor pedig azt vizsgáljuk, hogy a megszerzett bizonyíték megfelel-e az eljárási követelményeknek (hitelt érdemlőség, ügyre tartozás, felhasználhatóság, megalapozottság). A titkos adat kivételesen közvetlenül is felhasználható a vád megalapozására és a büntetőügy elbírálására akkor, amikor nincs mód a bizalmas forrás elleplezésére, de az információ mással nem pótolható bizonyítékkul szolgál, ezért nem mellőzhető. A büntetőeljárásban fel lehet használni azokat az okiratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket, amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetve beszerzett. Ilyenkor sem lehet azonban eltekinteni a hitelesség vizsgálatától, beleértve azt is, hogy a védelem indítványozhassa a hitelt érdemlőség ellenőrzését. Ha ez nem lehetséges, akkor – a tisztességes eljárás sérelme nélkül – a védelem által nem ellenőrizhető információkra ítéletet nem lehet alapítani.

A felderítési eszköz és a bizonyítási eszköz eltérő jelentésének megértéséhez a következőkre is tekintettel kell lennünk. A bizonyítási eszközök önmagukban nem értelmezhetők, hanem valaminek vagy valakinek a közvetítésével jutnak el a hatósághoz, és bizonyítási eszközzé azáltal válnak, hogy azokat a bűnüldöző hatóság arra alkalmasnak minősíti. A felderítés eszközeit ellenben a bűnüldöző hatóság hozza létre (az informátort beszerzezi, fedővallalkozást létesít, lehallgatásra alkalmas berendezést fejleszt ki, titkos adattárakat létesít stb.), és csak ezt követően teszi alkalmazhatóvá és veti be az egyedi felderítési ügyben.

A *felderítési eljárás* olyan felderítő cselekmény, amely a felderítés tárgyának megismerése érdekében személyek magatartásának, tárgyaknak, illetve helyszíneknek titokban történő megfigyelésére irányul. Felderítési eljárások a bűnüldöző hatóságoknak mindazok a titkokban végrehajtott eljárási cselekményei, amelyek során titkos eszközt, módszert, avagy személyeket (erőket) alkalmaz azzal a céllal, hogy segítségükkel bizalmas információkat szerezzen. A felderítési eljárás formailag abban különbözik a bizonyítási eljárástól, hogy titokban történik, tartalmilag abban, hogy csupán bizalmas információk megszerzésére alkalmas, az eljárás célját tekintve pedig abban, hogy általa a bíróság közvetlen bizonyítékhoz nem juthat. Ezért rendszerint a felderítési eljárást bizonyítási eljárásnak kell követnie ahhoz, hogy a feltárt információk a büntető igazságszolgáltatás számára bizonyítékkul szolgáljanak. (Ebből a szempontból az olyan eljárások, mint a szagazonosítás vagy a hazugságvizsgáló alkalmazása valójában nem bizonyítási cselekménynek, hanem a célját tekintve felderítési cselekménynek minősülnek.)

Ebben az esetben is arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a felderítési eljárások csak részben rokoníthatók a Be. szerinti bizonyítási cselekményekkel. Az eljárási forma tekintetében a bizonyítási cselekmény nyílt és kontradiktórius elemeket tartalmaz, ezért közvetlenül is lehet bizonyítékok forrása. A felderítési eljárás ellenben titkos, kizárt a kontradiktórius szerkezet, bizonyítékok forrásául közvetlenül nem szolgálhat. A bizonyítási eljárás célja

a múlt rekonstrukciójához szükséges bizonyítékok megszerzése, a felderítési eljárás célja a jelenben kialakuló történések regisztrációja.

### **A titkos információgyűjtés (a rendészeti felderítés) jellemzői**

A titkos információgyűjtésnek mint *megismerési tevékenységnek* az eredeti alapját az a fel fogás adta, miszerint a bűncselekmények egy speciális körében, éppen a legsúlyosabb esetekben, az egyszerű gyanútól az alapos gyanúig vezető bizonyítási műveletek nem szoríthatók a büntetőeljárás jog által szabályozott nyomozás keretei közé. Metodikai megfontolás lehetett az, hogy egyes bűncselekmények, amelyek elkövetésére a belső szervezetség, a konspiráció, a jogellenes állapot hosszú időn keresztül történő fenntartása, valamint a büntetőjogi felelősséget elrejtteni képes belső munkamegosztás a jellemző, a nyílt büntetőeljárás hagyományos eszközeivel nem leplezhető le. További alapja volt titkosrendőrségi munkának a *bűnmegelőzési cél*, ami elérhető azáltal, hogy a bűnhöz vezető tárgyi és személyi oksági és motivációs folyamatokat (külső és belső okokat) titkos módszerekkel már kialakulásuk kezdetén fel lehet ismerni. Megszakításukra intézkedések tehetők, mielőtt még azokból súlyosabb következmények származhatnának. A bűnüldözés bizalmas munkája lehetővé teszi azt is, hogy amennyiben *a felderítés érdekei nyomatékosabbak az állam büntetőjogi igényének érvényesítésénél*, a megszerzett információk ne az igazságszolgáltatás számára legyenek biztosítva, hanem a felderítő szolgálatok bűnüldözési pozícióit erősítsék. A rendészeti felderítésnek ilyen intézménye a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezése (Rtv. 67. §) és a feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése a fedett nyomozóval szemben (Rtv. 67/A §).

A rendészeti felderítés *tárgya* nem határozható meg olyan egyszerűen, mint a bűncselekmény gyanújára alapozó titkos adatgyűjtésnél, minthogy gyakran hiányzik a bűncselekményre vonatkozó gyanú. Ilyen esetben a felderítés tárgya mindazon személyi és tárgyi körülmények foglalatja, amely bűncselekményhez vezető oksági folyamatokat indíthat el. Amennyiben ezeket a kriminogén tényezőket sikerül feltárni, akkor csupán a bűncselekmény megakadályozása lehet a felderítés egyetlen legitim célja. Ellenkező esetben a fenyegetések a hatóság szeme láttára fordulhatnak bűnös magatartásokba. Ha azonban az információk bűncselekmény gyanújára utalnak, akkor nyomozás elrendelésének van helye. Ilyenkor a titkos információgyűjtés nem folytatható tovább, hanem át kell adnia a helyét a büntetőeljárásnak.

A rendészeti *felderítési eljárás* jogi formája államigazgatási hatósági eljárás, amelynek a rendjét államigazgatási norma, a rendőrségi törvény határozza meg. A bűnügyi felderítés a büntetőeljárás része, formáját az eljárási kódexből nyeri. Ezekén túl azonban a két titkos eljárás között számos kriminálisztikai hasonlóság van, minthogy mindkettő a jelenben zajló folyamatok feltárására irányul, ugyanakkor pedig nélküli a nyílt eljárásra jellemző garanciákat. Ez utóbbi annál inkább problematikus, mert a titkos eljárás nem csupán a bűnös szándék leleplezésére, hanem ilyenek előidézésére is alkalmas, ami a bűncselekményre való felbujtással lenne egyenlő. Az eljárási garanciákat szervezeti garanciák pótolhatják.

*A rendészeti felderítésre jogosultak* a nyomozó hatóságok mellett az e hatáskörrel nem felruházott bűnüldöző szervek is (Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorrelhárítási Központ, nemzetbiztonsági szolgálatok). Ennek megfelelően korlátozott az ügyész felügyeleti

jogosultsága még azokban az esetekben is, amikor olyan eszközök alkalmazására kerül sor, amelyhez az ügyész engedélyére van szükség. Szervezeti garancia a bírói engedély megkövetelése, de annak kezdeményezésében az ügyésznek nincs szerepe, sőt magának az engedélyező bírónak sem áll módjában a felderítés egészét kontrollálni.

Álláspontunk szerint a felderítés és a nyomozás az egységesen felfogott előkészítő eljárás egymástól elválaszthatatlan részei, amelyeket ebben a szellemben kell szabályozni. Jogállami megoldása csak az lehet, miszerint a felderítés bizalmas szakasza a büntetőeljárás kódex keretei között kapja meg a maga normatív alapjait. E törekvés számos eleme már a korábban hatályos 1973. évi I. törvényben is megjelent, de a felderítés jogi formája véglegesen az 1998. évi XIX. törvényben öltött testet, azzal a megszorítással, hogy a felderítés így megkettőződött: titkos információgyűjtésre és titkos adatszerzésre vált szét. Az új Be. ezt a helyzetet szünteti meg, amikor a bűnüldözési felderítést teljes egészében a büntetőeljárás részévé teszi.

A szakirodalom a nyomozás részeként teljesített titkos adatgyűjtést a bizonyítás olyan eszközének határozta meg, amelyik alkalmas az igazságszolgáltatás számára bizonyítékokat szolgáltatni a büntetőigény elbírálásához, egyben pedig lehetővé teszi azt is, hogy a felderítés során bizalmasan megszerzett információk hitelét a védelem vitassa, alávétve azokat a bírósági tárgyalást jellemző garanciális szabályok próbájának. (MÁRKI 2003, 14–15.)

Egy másik megközelítés a következőket hangsúlyozza: „Az új büntetőeljárás törvény,<sup>3</sup> nézetem szerint, még akkor is lényeges gyakorlati jelentőségű változások feltételeit rejt magában az eljárási jog és a kriminalisztika szerepének az eddigiektől eltérő értelmezése révén, ha a szabályok szövegezésében az talán nem is olyan nyilvánvaló. Ebből az is következik, hogy miután az új törvény a nyomozás elrendeléséhez elegendőnek tekinti az egyszerű gyanút, nem tartható tovább az a felfogás, miszerint a titkos nyomozás célja a bűncselekmény gyanújának megalapozása. A nyomozás keretei között folytatott titkos adatgyűjtés pedig egyenesen szükségessé teszi, hogy a jövőben ezeket a munkafolyamatokat „kriminalisztikai nézőpontból, előbb vagy utóbb fel kell dolgozni”. (BÓCZ 2003, 32–41.) Az idézett sorokból kitűnik az is, hogy az eljárási reform a bűnüldözésre jellemző szakmai meggyőződések átalakulását is feltételezi, noha a korábbi gondolkodásmód megváltozása csak fokozatosan képzelhető el. Kérdés továbbá, hogy amennyiben a büntetőprocesszus normatív rendjének reformját nem követi (vagy nem előzi meg) szervezetkorszerűsítés, akkor a régtől örökölt struktúra alkalmas-e arra, hogy befogadja az új szellemű szabályozást.

Fel kell tételezni, hogy mindaddig, amíg a titkos felderítés jogi szabályozást nem nyert, a kriminalisztika hallgatni kényszerült ezekről az eljárásokról. Amikor azonban a titkos információgyűjtés, előbb egy átmeneti törvényben (az 1990. évi X. törvényben), majd pedig két szervezeti jogforrásban, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényekben legitimitást kapott, az a látszat keletkezett, hogy a kriminalisztikai érdeklődés számára ez a terep is megnyílik. A fordulat azonban nem következett be. Ennek van egy ismeretelméleti oka és egy jogi akadály.

Azt láttuk, hogy a kriminalisztika tárgya a múltbeli bűncselekménygyanús esemény rekonstruálása az azonosítás módszerével. A megelőzési cél azonban éppen azt jelzi, hogy nincs múltbeli kriminális esemény, legfeljebb csak annak valamilyen kockázata, olyan ok-sági tényezők jelenléte, ami esetleg büntetőjogilag értékelhető közvetlen veszélyhelyzethez

<sup>3</sup> Természetesen ebben a kontextusban az „új büntetőeljárás törvény” fordulat az 1998. évi XIX. törvényre utal.

vagy sérelemhez vezethet. Ebben az esetben a felderítés nem múltbeli tényeket tár fel, hanem jelenben zajló eseményeket regisztrál, eközben pedig azt értékeli, hogy növekedett vagy csökkent a bűnelkövetés veszélye. Meddig tart ez a figyelési állapot? Mindaddig, amíg a veszélyforrások a kockázatot táplálják. Ennek nincsenek időbeli korlátai. Ismerhettünk olyan műveleti (operatív) munkatársat, aki egész szolgálati idejét veszélyes emberek, veszélyes helyek és veszélyes tevékenységek regisztrálásával töltötte, minthogy a kockázat hiányát soha nem lehetett megállapítani, de a gyanú sem volt megerősíthető egészen odáig, hogy arra büntetőeljárást lehetett volna megalapozni. Ez a megelőző felderítés *időbeli paradoxonja*. Soha nincsen vége!

De vajon kit és mit minősítünk kockázati tényezőnek? Ennek lehetnek ugyan objektív ismérvei, és ez valóban tárgyálul szolgálhatna tudományos elemzésnek is, de minthogy erre nincs mód, ezért hivatali érdekek, hierarchikus döntések és a rendelkezésre álló erők mennyisége dönti el, hogy hol vonják meg az elhárítandó kockázatok határát. Mindenki és minden tevékenység lehet gyanús. (Pontosabban, ha a felderítésre kevesebb pénz jut, akkor a potenciális gyanúsítottak száma is csökkeni fog.) Ez a megelőző felderítés *költségvetési paradoxonja*.

Végül pedig: kinek a számára folyik a felderítés? Nem az igazságszolgáltatás számára, hiszen büncselekmény hiányában nincs büntetőjogi igény. A felderítő szolgálatok ilyen módon szerzett adatait sehová nem továbbítják, azokkal minden kontroll nélkül rendelkeznek, ha pedig megelőző intézkedésekre látnak okot, akkor azt is saját lehetőségeiket kihasználva hajtják végre, vagy éppen mulasztják el. Erre a jelenségre hívta fel a figyelmet egy elemző tanulmány, amikor a cigányok sérelmére elkövetett emberöléssorozat nyomozásának tanulságait foglalta össze: „Az egyes szervezetek felderítő és feldolgozó munkája során megszerzett információk nemcsak az adott szervezet *tulajdonai*.” (PETŐFI 2017, 53.) Mivel a felderítésnek nincs politikai kontrollja sem, a politikai hatalom csak jogkerülő technikákkal tud befolyást gyakorolni, aminek következtében a politikai hatalom cinkossá, a felderítő szolgálatok pedig szolgává degradálódhatnak. A rendészeti hatalomnak olyan megnyilvánulása ez, amely semmiféle külső ellenőrzést nem kap, ezáltal az objektív értékelésre és az erre támaszkodó korrekcióra sincs mód. Ez a preventív felderítés *hatalmi paradoxonja*.

A kiváló német kriminalista, Edwin Kube megállapítja: „A preventív államnak előrelátóan, ha kell, széles területet átfogva kell eljárnia. Nem az egyszeri konkrét veszélyt kell elhárítania, hanem idejében fel kell ismernie, és fel kell számolnia a veszélyforrást.” (KUBE 1998, 53.) Igaz, a cikkben olvasható példák többsége a tárgyi védelemre vonatkozik (például biztonsági rendszerek beépítése a gépkocsikba), de kétségtelen, hogy a preventív állam a titkosszolgálataira is jócskán támaszkodhat. Van azonban itt egy probléma. Minden titkosszolgálati beavatkozás (azok is, amelyek nem igényelnek ügyészi vagy bírói engedélyt) jelentősen korlátozhatja az alapjogokat. Vajon az absztrakt veszély elegendő-e a szükségesség és az arányosság sikeres tesztjéhez?

A kriminalisztikai kutatások is segíthetnek az itt mutatkozó ellentmondás, az absztrakt veszélyeztető helyzet és a konkrét alapjogi korlátozás konfliktusának feloldásában. A kriminalitás kockázatát hordozó előzetes krízishelyzetek elemzése kriminalisztikai jártasságot feltételező szakfeladat. Ebben az esetben a jogkorlátozó felderítés bevezetését elemzőmunkának kell megelőznie, amelyben feltárható a kockázat természete, mértéke, valamint az elhárítás lehetséges módja. A rendészeti beavatkozás csak olyan veszélyeknél



megengedhető, amelyek forrása jogellenes emberi magatartás. A jogellenesség nem feltétlenül büntetőjogi jellegű, de mindenképpen közjogba ütköző. További szempont, hogy a rendészeti beavatkozás maga ne idézzon elő és ne növeljen kockázatot. Végül vizsgálni kell azt is, hogy a kockázatvállalás nem okoz-e kisebb veszélyt, mint maga a rendészeti beavatkozás, amely utóbbi esetleg az értékteremtő folyamatok akadályozásával vagy azok megbénításával járhat. (A totális biztonság következménye a totális működésképtelenség. A kockázatelemzés rendészeti technikáival foglalkozik egyebek mellett a *Les Cahiers de la Sécurité Interieure* 38. kötete, *Risque et démocratie* címmel.) Ha a felderítő szolgálatok a rendészeti titkos információgyűjtés megkezdését megelőzően ezeket a szempontokat megvizsgálják, elkerülhető a totális felderítés minden hátránya, növelhető a beavatkozások eredményessége, végül az egész elhárító akció lényegesen kevesebbe fog kerülni, mint a „mindig mindenki gyanús”-elv érvényesítése. Van ennek a problémának egy igen különös megoldása (már ha ez csakugyan megoldás), amelyet a közbiztonság *transzcendens védelmének* is nevezhetünk. „A logikai kockázatelemzés és -kezelés (amely korábbi grafikus változatában a hibafamódszer néven ismert) elvileg minden kockázati rendszert érő nemkívánatos eseményt teljes logikai elbírálásában képes részesíteni azáltal, hogy feltárja annak gyenge és erős (azaz kritikus) pontjait. Ez viszont azon a feltételezésen alapszik, hogy a logikai struktúra állandó, és a kritikus pontokat alkotó prímesemények egymástól függetlennek tételezhetők fel, pontosabban, hogy esetleg egymástól való függésük nem változtatja meg a meghatározott kritikus pontokra vonatkozó kijelentések érvényét, logikai értékét.” (BUKOVICS 2014, 65.) Igaz, a most idézett szerző ezt a módszert a diszkrecionális közigazgatási döntésekhez ajánlja, de a mi felfogásunkban a titkosszolgálati munka közigazgatási hatósági tevékenység, és mint ilyen, a diszkrecionális típusú döntések klasszikus terepe. Annyi aggályt azért szeretnénk jelezni, hogy az ismertetett módszertan az absztrakciónak olyan magas szintjén fogalmazódik meg, hogy az a kockázatoknak minden válfajára érvényes lehet a bűnüldözéstől a lakásgazdálkodáson át egészen az úrutazásig. Tartunk attól, hogy ez az univerzalitás egyben a gyakorlati hasznosítás komoly akadályja lehet.

Visszatérve a büntetőjog világába, a bizonyításnak e titokban végzett formája annyiban is a büntetőjognak alárendelt, amennyiben a gyanú megalapozása esetében az államnak büntetőigénye támad. A feltárás tehát az igazságszolgáltatás számára történik. Feltéve persze, hogy az igazságszolgáltatás tudomására hozzák. Mindazokban az esetekben ugyanis, amikor engedélyhez nem kötött eszközök és módszerek alkalmazásával folyik a felderítés, ez egyáltalán nem szükségszerű. Erre persze a jogot jól ismerő azonnal rávághatja, hogy erre a bűnüldözésnek nincs jogosultsága. Minthogy azonban semmiféle külső kontroll nem működik, a bizalmas adat pedig kellő védelmet ad, az eljárás jogszerűségét semmiféle garanciális szabály nem szavatolja. Ez jogállamban legalábbis szokatlan megoldás. A végrehajtó hatalom számára ez a helyzet lehetőséget ad arra, hogy ügyeket elvonjon az igazságszolgáltatás elől, sőt arra is, hogy ügyeket produkáljon, minthogy a bontakozó bűncselekménnyel párhuzamosan folytatott felderítésnek olyan eszközök állnak a rendelkezésére, amellyel a megfigyelt történésekbe alakítón beavatkozhat. Ezért nagyon helyes például a német és az osztrák eljárási törvényeknek az a megoldása, hogy az informátorok és a fedett nyomozók alkalmazásánál kifejezetten tilalmazzák a provokációt.

A most exponált problémával összefüggésben Tóth Mihály idézi a strasbourgi bíróság egyik döntését, miszerint: „az állampolgárok titkos megfigyelésének jogosultsága

a rendőrállam jellemzője, ezért az Egyezmény értelmében csak annyiban fogadható el, amennyiben a demokratikus intézmények biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükséges”, majd a szerző ehhez hozzáfűzi, hogy „nem vagyok arról meggyőződve, hogy a titkos információgyűjtésre Magyarországon feljogosított szervek száma ezt a mértéktartást tükrözi”. (TÓTH 2001, 191.)

A titkos felderítés törvénybe foglalásához az adott lehetőséget, hogy nem maguk a titkos erők és eszközök, hanem csupán azoknak konkrét ügyekben történő felhasználása bizalmas adat, legalább addig, ameddig a bírósági eljárásban felhasznált bizonyítékok hitelt érdemlőségének vizsgálata a titok feloldását megkívánja. Arról van szó, hogy a demokratikus államok alkalmazhatnak titkosszolgálati eszközöket, de mindezekkel kapcsolatban többletindokolási és elszámolási kötelezettséggel tartoznak a bírósági fórumok előtt is. (Egyebek mellett ilyen megállapításokat olvashatunk a Lüdi kontra Svájc-, a Kostovski kontra Hollandia-, valamint a McCann és tsai. kontra Egyesült Királyság-ügyekben. (BERGER 1999, 317., 313., 7.)

Márpedig e kötelezettségük alól az államok nem mentesülhetnek azért, hogy a tevékenységüket meghatározó absztrakt normák titokban tarthatók. Ellenkezőleg, a bírósági tárgyaláson gyakran éppen az a bizonyítás tárgya, hogy a titkos akciók végrehajtását, amelynek során fontos bizonyítékok feltárására került sor, milyen belső szabályok szerint hajtották végre az erre feljogosított hatóságok. Bele kell törődni abba, hogy a bizalmas úton szerzett információk hitelt érdemlősége is tárgya a büntetőpernek. Ehhez szorosan kapcsolódó kérdés, hogy a nyilvánosság kizárásával folytatott tárgyalás nyomán megszületett ítélet indokolása titkokban tartható-e? Nézetünk szerint nem, mert ez már nem lenne igazságszolgáltatás. Ha olyan helyzet keletkezik, amelyben egy marasztaló vagy felmentő ítélet indokai nem tarthatók a nyilvánosság elé, azt a büntetőigény érvényesítésének útjában álló akadállynak tekinthetjük.

A kriminalisztika története arról tanúskodik, hogy ez a bűnügyi tudomány a jogállami büntető igazságszolgáltatásnak köszönheti létét. Ezért a nyomozástan maga kutatási tárgyát akkor tudja kiterjeszteni a titkos felderítésekre, ha azok is elnyerik az alkotmányos demokráciák alapértékeivel harmonizáló formájukat. A jelek szerint ehhez hosszabb időre van szükség.

Az alkotmányos demokráciák eltérő módon gondoskodnak arról, hogy bűnüldözésük titkosrendőrségi módszerekkel felvértezve vegye fel a harcot a bűnözés legveszélyesebb formáival szemben, és eközben e módszerek ne okozzanak kárt a demokratikus értékekben. Vannak országok, amelyekben az állampolgári jogoknak e titkos korlátozásait a büntető-eljárási kódexekbe foglalják (Ausztria, Németország – lásd KERTÉSZ 1989). Más megoldás szerint a szervezett bűnözés és az illegális kábítószer-forgalom elleni különleges felhatalmazások körébe illeszkednek a szabályok (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Spanyolország – lásd MCENANY 1992). Esetenként jogforrásnak kínálkozik a rendőrségi törvény (a volt szocialista országok majdnem mindegyikében.) Meglepő módon több fejlett polgári demokrácia a legutóbbi időkig nélkülözötte a megfelelő jogi szabályozást, és ez visszatérően zavarokat okozott a felderítő szolgálatok működésében (idesorolható Belgium és Hollandia – lásd JOUBERT 1997, 9.). Azt azonban érdemes hangsúlyozni, hogy a társadalomvédelmi funkciók törvényessége felett az alkotmányos demokrácia egész intézményrendszere örökös, néha hatékonyabban, mint a speciális rendvédelmi törvények. Igazán kifogástalan garanciákat a kettő együtt képes adni.

A hazai jogi megoldás bemutatását az Alaptörvénnyel érdemes kezdeni.

„(1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

(2) Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.

(3) Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.” [Magyarország Alaptörvénye, C) cikk, (1)–(3) bekezdés.]

„(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.

(2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.

(3) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten.

(4) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.” [Magyarország Alaptörvénye, IV. cikk, (1)–(4) bekezdés.]

Nem felejtethjük el, hogy minden önkény meghitt viszonyt alakított ki saját biztonsági szolgálataival, mert felismerte, hogy a titkosrendőri módszerek felettébb alkalmasak a diktatórikus törekvések megvalósítására. Más dolog az, hogy a politikai bűnök elleplezésére a titkosszolgálatokkal rendre eljátszatták a bűnbak szerepét. Ez a történelmi tapasztalat az ilyen szolgálatok munkatársait arra ösztönözheti, hogy legyenek alkotótársak abban a folyamatban, amelyiknek célja a felderítés törvényességének a biztosítása.

Az állam önvédelmi felhatalmazása sem korlátlan. Az Alaptörvény szerint

„(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) 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.” [Magyarország Alaptörvénye, I. cikk, (1)–(3) bekezdés.]

Az Alaptörvény második cikke ekképp fogalmaz: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

A titkosszolgálati tevékenység elé azonban nem csupán az alkotmány tételes szabályai állítanak tilalomfákat, hanem a jogállami működés alapelvei is. Az emberi jogok tisztelete ebben a sorban csak az egyik, amit kiegészít a hatalmi ágak megosztása és a jog uralmának a követelménye.

A *hatalommegosztás* elvéből következően a bünyügyi felderítésnek a bűncselekmény dokumentálásán túl nem lehet feladata az igazságszolgáltatás. Kétségtelen viszont, hogy a felderítés egyben szelektál is az ügyek között, amikor arról dönt, hogy a feltárt jogsértést kövesse-e szankció, illetve amikor bűnüldözési vagy célszerűségi okokból a büntetőigényről való lemondás mellett foglalnak állást. Ez a döntés jogállamban nem maradhat a rendészeti szervnél, csak az igazságszolgáltatásnak lehet erre hatásköre. Az Rtv. néhány rendelkezése

már megfelel ennek az elvnek, de a követelmény maradéktalanul csak akkor teljesül, ha a bűnügyi felderítés egész folyamata az ügyész rendelkezési joga alá kerül. Ezt az új Be. teljesíti, a gyakorlati érvényesülését a jövő igazolhatja. A másik kívánalom szerint rendészeti felderítés csak addig folytatható, ameddig bűncselekmény gyanúja nem merül fel, onnantól kezdve viszont csak a fokozott garanciális követelményeknek megfelelő bűnügyi felderítésnek lehet helye. A felderítést a nyomozás elrendelése után csak a gyanúsított elleni eljárás megkezdéséig lehetne folytatni, a büntetőperben titkos bizonyításnak nincs helye. Ha ez nem így lenne, akkor a garanciális szabályok veszítenék el értelmüket, megszűnne a védekezés jogosultsága, és az ítélet a jog által nem ellenőrzött bizonyítékokra támaszkodna. De ez már nem igazságszolgáltatás. Jelenleg ezek a kívánalmak csak részben teljesülnek. A különleges eszközök és módszerek engedélyezésével és igénybevételével kapcsolatos szabályokról szóló 26/1999.(VIII. 13.) BM rendelet szerint „a kérelem az Rtv. 70. §-ának (2) bekezdésében előírtakat tartalmazza azzal, hogy az indokolásban ki kell térni:

- a) az alkalmazás alapjául szolgáló tényekre és körülményekre, így különösen a bűncselekmény gyanújára okot adó tényállásra, valamint annak a Büntető Törvénykönyv szerinti minősítésére;
- b) az Rtv. 69. §-ának (2) bekezdésében felsorolt körülmények meglétére, illetőleg az intézkedés mellőzhetetlenségének indokára;
- c) sürgősségi elrendelés esetén, ennek okára és az elrendelés időpontjára.”

Ez a szabályozás az 1998. XIX törvény hatálybalépése után már elégtelen volt, minthogy választ várt az a kérdés is, hogy amennyiben a bűncselekmény gyanúja megállapítható, miért nem történik meg a nyomozás elrendelése, és annak keretében a titkos adatgyűjtés (bűnügyi felderítés) alkalmazása.

Az itt érzékeltetett probléma sajátos megoldását kínálja az új Be. (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény), amennyiben a bűnüldözési célú felderítést a büntetőeljárás részévé teszi (megszüntetve ezzel a titkos információgyűjtés és a titkos adatszérés kettősségét), és ez kétségtelenül a törvényesség erősítése felé tett lépés. Azzal viszont, hogy az előkészítő eljárás megindításához nem kívánja meg a bűncselekmény gyanúját, lényegében a felderítő szolgálatok szabad belátására bízva az alapjogokat súlyosan korlátozó eljárás megindítását, igaz, most már az ügyész felügyelete mellett és időhatárok közé szorítva.

*A jog uralma* azt a követelményt támasztja, hogy a felderítés elrendelésének és céljának összhangban kell lennie a tételes büntetőnormák tartalmával. Ezért a helyes megoldás az lenne, ha a törvény egyértelművé tenné: nem indítható titkos információgyűjtés megelőzési céllal, materiális feltétel a bűncselekmény gyanúja. A személyeket érintő jogkorlátozás alapja pedig csak az elkövetői gyanú lehet. Az a felderítő szolgálat felelőssége, hogy a vétkes személyiségi jogai ne sérüljenek. A jog uralmának azonban vannak szervezeti feltételei is. Ez akkor biztosított, ha a bűnüldözés szervezete a végrehajtó hatalomtól független és csupán az igazságszolgáltatásnak van alárendelve. Ez a kívánalom éppen a legsúlyosabb bűncselekmények esetében kap jelentőséget. Nem is véletlen, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1997. november 6-án kelt, 24. számú határozata a korrupció elleni küzdelem húsz alapelve között megfogalmazta a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás függetlenségét és autonómiáját.

Az alkotmányok általában nem deklarálják alanyi jognak a polgárok biztonságát, ellenben a közigazgatás feladatává teszik a közbiztonság és a belső rend védelmét. Az ehhez

szükséges hatósági jogosítványok az állami impériumból vezethetők le. Max Weber után a közbiztonság megvédelmezésének leghatékonyabb eszközét a legitim fizikaerőszak-monopóliumában szoktuk megjelölni. A demokratikus működés sem nélkülözheti a védelemnek ezt a formáját, azonban sikerült kialakítani a hatósági kényszer alkalmazásának alkotmányos rendjét. A rendészet társadalmi rendeltetésének biztosításához két elvet fogalmaznak meg, az egyik a minimális erőszak követelménye, a másik pedig a civil ellenőrzés szükséglete.

A szakirodalom attól tartózkodik, hogy a titkosrendőri tevékenységet a legitim erőhatalom körébe vonja. Ha azonban ezt mégis megtesszük, akkor vizsgálandó, hogy miként érvényesíthető a minimális beavatkozás elve, és megvalósítható-e valamilyen civil ellenőrzés. Mindkét felvetésre igenlő válasz adható. A titkos felderítés korlátok közé szorítása nem csupán a törvényességet, de legalább azonos mértékben a célszerűséget is szolgálja. A külső ellenőrzés nehezebb feladat, mert a munka bizalmi jellege azt sokszor nem tűri el. Több alkotmányos megoldás is kínálkozik. Kontrollszerepe lehet az ügyészi felügyelet kiterjesztésének, sor kerülhet állandó parlamenti bizottságok felállítására, és tovább erősíthető az ombudsman jogköre is. Mindezek azért látszanak célszerű megoldásoknak, mert a bünygyi hírszerzésben a végrehajtó hatalomnak kivételesen széles jogosítványai vannak, amiket érdemes más hatalmi ágakkal, illetve független intézményekkel egyensúlyban tartani.

A rendészet működésének irányításában a magyar Alaptörvény is jelentős kormányzati hatalmat koncentrálna. A kormány feladata az alkotmányos rend védelme. Irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését, a közrend és a közbiztonság érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Azt is mondhatjuk, hogy az ország minden titkosrendőri kapacitása (ide nem értve az ügyészség által végezhető titkos információgyűjtést) a végrehajtó hatalom rendelkezésére áll. Annál inkább fontosak azok a garanciák, amelyek ezt a hatalmat ellenőrizhetővé teszik.

A megoldás csak az lehet, hogy az új törvény szellemének megfelelően bünygyi felderítésnek csak a nyomozás keretei között van helye, ezért arra teljes mértékben érvényes az ügyész rendelkezési joga. Hasonló következtetésre jutott a téma egyik kutatója, amikor megállapította: „úgy gondolom, a bünygydözési célú titkos információgyűjtés szabályozása a bünygytőeljárásról szóló törvény keretei között kell, hogy megvalósuljon, az »alkotmányos bünygytőeljárás« ezt követeli meg. A Be.-n kívüli, külön törvényi szabályozás bizonyos tekintetben visszalépést jelentene e területen elért, már meglévő garanciákhoz képest.” (BEJCI 2010, 187.) Ezt a felismerést tette magáévá az új Be. az előkészítő eljárás szabályozásával.

A rendészeti felderítés fogalmi ismérveit az előbbieken már kifejtettük. E helyütt csupán arra a könnyen felismerhető sajátosságra utalunk, miszerint rendészeti jogkörben azok a titkos információgyűjtési eszközök és módszerek alkalmazhatók, amelyek nem kívánják meg az ügyészi felügyeletet és nem igényelnek bírói engedélyt.

Általános szabályként fogalmazható meg, hogy azokban az ügyekben, amelyekben titkos információgyűjtés alapozta meg a személyre irányuló gyanút, ügyészségi nyomozásnak van helye. Amennyiben érvényesül a minimális titkosszolgálati beavatkozás elve, akkor ezek valóban csak a legsúlyosabb esetek lesznek. Mindenesetre az látszik, hogy a hatósági szerepek olyan átalakítása, mint amelyet az eljárási reform igényel, csak a rendőrség, az ügyészség és a bírósági szervezet reformjával együtt lehetséges.

## A büntetőeljárás reformjai

A *büntetőeljárás modernizációja* a polgári társadalmak centrumországokban szinte mindenhol napirendre került. A *reformok* indokai között három tényezőt említhetünk meg. (TIEDEMANN 1993.) Először is idesoroljuk a politikai rendszerváltást, a nagy társadalmi fordulatokat. Ebben a mintát Közép- és Kelet-Európa adja. Erről a jelenségről a hazai szakirodalom is megállapítja, hogy a magyar eljárási reform „ideológiai” megalapozású volt, mondván, hogy az eljárás rendjét az úgynevezett „szovjet” vonásoktól kell megszabadítani. Mindenekelőtt ilyen pártállami hagyománynak vélték az előzetes eljárás tárgyalással való egyenrangúságát, a rendőrségi túlhatalmat. Csakhamar kiderült azonban, írja az idézett szerző, hogy amit korábban „szovjet” jegyeknek vélték, azok nem mások, mint az *inkvizitórius eljárás* jellemzői, amelyekről pedig a konzervatív *kriminálpolitika* egyáltalán nem óhajtott megválni. (BÁRD 1997.) Ugyancsak ezt a tételt igazolja Bócz Endre gazdag történeti hivatkozásokkal felvonultató monográfiája. (BÓCZ 2006.)

Másodszor, meghatározó jelentőségű a legtöbb centrumországban az alkotmánybíró-ságok joggyakorlata, különösen ott, ahol az alkotmányosság kritériumait nem csupán morális, szociológiai értékekkel, hanem a jog világára lefordított normatív renddel határozzák meg. Szabó András szerint ilyen jogias alkotmányosság felépülését látjuk Németországban. (SZABÓ 1991.) Véleményünk szerint ezen az úton halad a magyar gyakorlat is.

A harmadik csoportba sorolhatók azok az országok, amelyeknél az *eljárási reformok* döntő katalizátorai az Európai Emberi Jogi Bíróság precedensei, továbbá olyan fontos nemzetközi egyezmények, mint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya vagy az Emberi jogok európai egyezménye.

Mindezek mellett a reformtörekvések negyedik indítékának tekinthető az eljárások alacsony hatékonysága. A kérdéssel a hazai irodalomban Farkas Ákos foglalkozott behatóan. Disszertációjában a hatékonyságot a racionalitással azonosítva megállapítja, hogy a büntető igazságszolgáltatás akkor racionális, ha hasznos, hatékony és egyben legitim is. (FARKAS 1994.)

Király Tibor az 1896. évi büntető perrendtartás 100. évfordulójára írt méltatásában a dualista Magyarország eljárási kódexének megítéléséhez két értékmérőt javasol. Egyfelől meghatározó, miként bánik a büntetőper a jogállam, az emberi szabadság eszméivel, másfelől eljárásai mennyire *racionálisak és takarékosak*. (KIRÁLY 1998.)

Kérdés azonban, hogy a *büntetőpolitika* hogyan értelmezi az emberi szabadság eszméjét. Eredetileg ez a követelmény a terhelt jogainak tiszteletben tartását jelentette, napjainkban azonban mind erőteljesebben érvényesül a kommunikációban az, hogy jogai csak a törvénytisztelő állampolgárnak lehetnek. (Mintha megoldódott volna a büntetőeljárásnak azon alapproblémája, hogy nem rendelkezik a ténybeli igazság megállapításának monopóliumával. Amire monopóliuma van, az csupán egy *jogi igazság*. Ez utóbbinak viszont csupán jogi biztosítékai lehetségesek a garanciális szabályok, a védelem joga és általában a tisztességes eljárás képében.)

„A büntetőeljárás és az emberi jogok közti szoros kapcsolat abból is adódik, hogy mintegy fél évszázaddal ezelőtt az *európai emberi jogi egyezmény* alkotói a tisztességes (fair) eljáráshoz való jogot felvették a vádlottakat megillető emberi jogok sorába, és ezt a mintát követte aztán az Egyezségokmány is. Ez azt jelenti, hogy az eljárásnak nemcsak az Egyezményben, illetve az Egyezségokmányban külön nevesített feltételeknek kell

megfelelnie (ezek csak a minimális garanciák), hanem egészét tekintve kell a tisztesség (fairness) követelményének eleget tennie. A terhelt emberi jogai tehát akkor is sérelmet szenvedhetnek, ha a nevesített jogokat a hatóságok tiszteletben tartják. Amikor a büntetőeljárás minőségét kívánjuk megállapítani, azt vizsgáljuk, hogy milyen a gyanúba keveredett, illetve megvádolt egyén helyzete: tárgya-e a megismerési folyamatnak, vagy lehetőséget kap-e annak alakítására is. A büntetőeljárás történeti rendszereit eszerint különböztetjük meg, és a ma létező egyes eljárási típusok összehasonlításánál is e szempontot hívjuk segítségül.” (BÁRD 1997.)

Jellemző az a megközelítési mód is, amikor a terhelti jogosítványokkal szemben a sértetti jogokat hangoztatják, mintha talán ez egy közös halmaz lenne, amelyben a sértetti jogok csak a terhelti jogok korlátozásával lennének gyarapíthatók. Az eljárás alanyainak jogai és kötelezettségei nincsenek ilyen reciprocitásban, hiszen ők nem egymással, hanem a büntetőhatalmat gyakorló hatósággal kerülnek jogviszonyba. A sértett jogai nem a terhelt jogosítványainak csorbitása révén gyarapodhatnak, hanem azért, hogy az állam kárenyhítési kötelezettséget vállal vele szemben, biztosítja a jelenlét és az indítványtétel jogát az eljárásban, valamint a vád tértelensége esetén a kezébe adja a büntetőigény kezdeményezésének lehetőségét (pótmagánvád).

A rendszerváltást követő első büntetőeljárás reformkodifikációt útjára indító 2002/1994. számú kormányhatározat az eljárási reform célkitűzései között több olyan követelményt is megfogalmazott, amelyek a hatékonyságot kívánták szolgálni.

A kodifikátorok abból indultak ki, hogy csak a törvényes eljárás lehet hatékony, ezért a garanciális szabályok és az eljárások egyszerűsítését szolgáló technikai normák csak együttesen, összefüggéseikben értelmezhetők. „A törvényeket sértő önkényes büntetőeljárás és módszerek, amint azt a társadalmi tapasztalatok mutatják, a társadalomra végső hatásaiban rendkívül veszélyes. Veszélyesebb, mint amilyen hasznos a büntetteknek és büntetteknek sikeres, de törvénytelen leleplezése.” (KIRÁLY 1972, 140.)

Ez a gondolkodás jelent meg abban az elhatározásban, amelyik szakítani kívánt az eljárási szakaszok egyenrangúságáról szóló korábbi teóriával, ami a nyomozásra a teljes igazság megállapításához vezető bizonyítási terhet rótt. E feladatnak a nyomozás – eljárási szerepének természetéből következően – nem tud eleget tenni, ellenben mértéktelenül elnyújthatja az eljárást, és ami még nagyobb baj, a bíróság feladatát a nyomozási anyag felmondására szűkíti, megfosztva az igazságszolgáltatást attól, hogy a nyomozás során feltárt bizonyítékok hitele a tárgyaláson ellenőrizhető legyen, hogy a bizonyítás valóban a bíróság színe előtt folyék.

Vannak tapasztalataink arról, hogy valamennyi újító gondolat közül ezt fogadta a legnagyobb és legteljesebb értetlenség. Az elutasító vélemények mögött szakmai és szervezeti okok is felismerhetők, de a viták terméketlenségéért elsősorban a terminológia tisztázatlansága okolható. Az eljárásjog tudományos irodalma elmulasztotta a bizonyítás perjogi fogalmának kimunkálását, nem tette világossá, hogy az ismeretelméleti és az eljárásjogi bizonyítás nem azonos fogalmak.

Az ismeretelméleti bizonyítás a valóság megismerése az ember számára a bizonyító tények hitelének a bizonyítandó tényekre történő átruházásával. Ebben az értelemben bárki bizonyítást folytat, aki új ismerethez kíván jutni. Így természetesen a nyomozó hatóság is, amikor a büntetőjogi szempontból releváns múltat tárja fel. A bizonyítás fogalmával kapcsolatban Tremmel Flórián kifejtette, hogy „a tapasztalati tények egyértelműen azt mutatják,

hogy a büntetőeljárásban folyó bizonyítás nem csupán jogilag szabályozott tevékenység, hanem olyan tartalmi oldallal rendelkező folyamat, amelynek a jog csak bizonyos kereteket és garanciákat tud biztosítani”. (TREMMELE 1970, 16.) Amiről Tremmel itt szót ejt, az a bizonyítás kriminalisztikai fogalma, amelyhez a jog csakugyan kizárólag laza kereteket nyújt, de maga a megismerési folyamat kriminalisztikai ajánlásokban írható le.

Ezzel szemben a perjogi fogalom sokkal kötöttebb, és a következő sajátosságok jellemzik. *Perrendszerű* az a bizonyítás, amelyik előre megismerhető és a bizonyítási műveletnek kötelező formát adó szabályok között zajlik, mindvégig a védelem kontrollja alatt áll, és amelynek az eredménye a *belső meggyőződésre* alapított tényállás megállapítása. A kriminalisztikai bizonyítás formalizált szabályokhoz nem kötött, módozataira csak ajánlások fogalmazhatók meg, a védelem kontrollja egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozottan érvényesíthető, eredménye csupán a vádló tájékoztatása, a vádemelésben való állásfoglaláshoz elégséges tények összegyűjtése. (PUSZTAI 1992, 32.)

A bizonyítás kriminalisztikai és perjogi fogalmának tisztázatlanságára *Katona Géza* is rámutatott, amikor kifejtette, hogy az új Be. nem volt tekintettel arra a minőségi átalakulásra, ami a rendőrségi *bűnügyi technika* területén az utóbbi évtizedekben lezajlott. Erre is figyelemmel kritizálja azt a megoldást, amely szerint a rendőrség bűnügyi technikusaának a bizonyítási eljárásokban való szaktanácsadói közreműködése kizárja, hogy utóbb ugyanabban az ügyben szakértőként járjon el. (KATONA 2004.) A szakértő pártatlanságához és függetlenségéhez legalább annyi érdek fűződik, mint ahhoz, hogy legyen ellenőrizhető az, hogy valóban van-e különleges szakértelme. Az első helyen említett követelményt a kizárási szabályok hivatottak biztosítani, a második követelmény pedig a szakértői vélemény hitelt érdemlőségének vizsgálatával valósítható meg, ami maradéktalanul csak a bírósági tárgyaláson lehetséges. A *laboratóriumi szakértő* és a *bűnügyi technikus* bizonyítási tevékenységének próbáját jelenti, hogy megállapításaik és az általuk feltárt tárgyi bizonyítékok mennyire alkalmasak a büntetőperben az ítéletalkotáshoz szükséges *belső meggyőződés* kialakítására. A Katona által felvetett probléma megoldása lehet az is, hogy a helyszínen tevékenykedő bűnügyi technikus vizsgálati eredményeiről szaktanácsadóként jegyzőkönyvet készít, és azt okiratként csatolja a nyomozási anyaghoz. Kiváló szakértelem birtokában ez az okirati bizonyíték a szabad bizonyítás szellemében bármilyen szakértői minőségben kifejtett vagy leírt véleménnyel felveszi a versenyt. Amennyiben a nyomozónak vagy a bűnügyi technikusnak a tárgyaláson történő kihallgatása szükséges, őket tanúként lehet idézni.

A *kontinentális tárgyalási rendszer*, ami inkább tekinthető a nyomozási anyag felmondásának, mint a tényállás megállapításához szükséges eredeti bizonyítás felvételének, a bűnügyi nyomozóknak és a bűnügyi technikusoknak a bíróság előtti szereplését a minimumra szorította, és ha az mégis bekövetkezett, a nyomozó kihallgatása inkább hasonlított „társhatóságok” közötti disputához, mint ügyféli közreműködéshez. Az angolszász rendszerű büntetőperben azonban a tárgyalásra tényleges bizonyítási teher nehezedik, ezért itt döntő jelentősége van annak, hogy a bűnügyi nyomozás anyagának felkutatásában részt vevő nyomozók és bűnügyi technikusok miként képesek az érveiket a bíróság elé tárni. A laikus esküdtek számára bonyolult szakértői eljárásokat közérthető módon kell bemutatni, ez lett az egyik legfontosabb szakértői képesség. Csak az ilyen módon felvett bizonyítás teszi lehetővé a védelem számára az egyes bizonyítékok hitelt érdemlőségének firtatását. Az angolszász jogrendszer országaiban a kriminalisztikai szakismeret lényegét



ennek a véleményformálásnak, valamint a vélemény igazságügyi fórumok elé terjesztésének módszertana alkotta. A Be. szakértőkre vonatkozó rendelkezései ehhez a modellhez közeleltének. (FINSZTER 2003.)

Bármennyire fontosnak véljük is a terminológiai tisztánlátást, elismerjük, hogy az előkészítő eljárás megváltozott szerepfelfogásának elfogadásához további szervezeti és szakmai feltételek szükségesek. Ezekről vázlatosan szólunk, minthogy kutatási tárgyunk szempontjából csak annyiban van szerepük, amennyiben a bűnüldözés jelenlegi szervezeti és szakmai adottságai, valamint az új Be. támasztotta követelmények közötti ellentmondások az eljárások törvényességét is veszélyeztetik.

Úgy gondoljuk, hogy a korábbi felfogás, ami az eljárási szakaszok egyenértékűségére épült, szükségszerűen hozta létre a nyomozás-vizsgálat szervezeti kettősséget. (A nyomozásban feltárt bizonyítékok ellenőrzése – amelynek a helye a bírósági tárgyalás lett volna – a gyanúsított elleni vizsgálati szakaszban történt meg.)

Az *előkészítő eljárás* igazságszolgáltatás alá rendelése a bűnüldözés működésének kormányzati irányítását felülvizsgálatra kényszeríti. Az új Be.-ben körvonalazódó konstrukció azt kívánna, hogy a bűnügyi nyomozás felett szűnjék meg a végrehajtó hatalom közvetlen befolyásának még a lehetősége is. Ez a szervezeti változás megakadályozhatná a politika kriminalizálását és a bűnüldözésnek pártpolitikai célokra történő felhasználását. Egy ilyen modernizációt elfogadó kriminálpolitika azonban még várat magára.

A büntetőeljárás hazai reformtörekvései az 1973. évi I. törvényben követett hagyományos szereposztást kívánták átalakítani akként, hogy a rendészeti bűnüldözés felderítő feladatait erősítsék, a tárgyaláson viszont kapjon nagyobb lehetőséget a tényállás megállapítása a perrendszerű bizonyítás által.

A reform előkészítői nem számoltak a bűnüldöző és igazságszolgáltatási apparátusok szervezeti kultúrájával, amelyek még a jogalkotás döntéseit is képesek voltak befolyásolni és az eredeti reformelképzeléseket a saját előfeltevéseikhez és értékrendjükhez igazítani. Erről így ír a kodifikációs bizottság egyik professzor delegáltja, Erdei Árpád: „A bizottságon belül a véleménykülönbségek összeegyeztetése nem nagyon sikerült. A mandátummal érkező delegált tagok ellenállása a II. Be. megoldásaitól eltérő elgondolásokkal szemben kézzelfogható volt. A többségi álláspontot ugyan egy idő után már nem vitatták, ez azonban nem jelentette azt, hogy az őket delegáló szervek elképzelései változtak volna. Ennek hatása csak azt követően vált érzékelhetővé, hogy a bizottság a tervezetét átadta az igazságügyi miniszternek. Az előírt egyeztetés után elkészült és benyújtott törvényjavaslat, illetve a végül elfogadott törvény jelentős mértékben eltért a tervezettől. Utóbb kiderült, hogy ebben szerepe volt az előkészítő bizottságba tagokat delegált szerveknek is: amit a bizottságban nem tudtak elérni, vagy nem is akartak felhozni, az egyeztetések során még beleírhatták a törvénybe.” (ERDEI 2011, 90.)

A 2018. július 1-jétől hatályos büntetőeljárás törvénnyel kapcsolatban is alapvető tény, hogy a bűnüldözés modernizációja akkor lehet sikeres, ha a bűnüldözés új, egységes értékrendjét az igazságszolgáltatás követelményeinek teljesítése vezeti, ezek pedig az igazság megállapítása és a büntető jogszabályok érvényre juttatása a büntetőperben. A bűnüldözésben meg kell valósulnia a *törvényesség* és az *eredményesség* egységének.

Ilyen konszenzus megteremtésére lehet példa a német szövetségi rendőrségnél kialakított értékrend, amely vagy kétezer kriminalista véleményének kikérésére alapozva megfogalmazta a bűnözéskontroll következő eszményképeit (előfeltevéseit):

„A bűnözés-ellenőrzés a jogi béke humánus és emberhez méltó, beavatkozó eszközökkel történő fenntartásának a része.

A rendőri intézkedéseket ezért a rendőrségen túlnyúlóan a kooperációra és a részvételre, illetőleg a részvételre szövetségi, tartományi és kommunális társadalmi csoportosulásokra kell alapozni.

A rendőrségnek a bűnözés-ellenőrzés keretében – a legalitáselv kötelme ellenére is – prioritásokat kell kijelölnie a gyakorlati összhang figyelembevételével.

A bűnözés-ellenőrzés céljából lépésenként kell kialakítani a politika és a társadalom által képviselt – a prevenció és a represszió fő tartóoszlopaival alátámasztott – kriminálstratégiát a hétköznapi bűnözéstől egészen a szervezett bűnözésig terjedően.” (DREHER–FELTES 2001, 125.)

*Az emberi jogok tisztelete, a jog uralma és az igazság megállapítása mint az eredményes igazságszolgáltatás feltételei* – ezek együtt lehetnek a bűnüldözés szabályozási elvei.

## Összefoglalás az V. fejezethez

A rendészeti közhatalom három forrása:

- a jogi felhatalmazás,
- a társadalomnak a közbiztonság iránti szükséglete és
- a szakmai hozzáértés.

A rendészeti funkciók közül a legáltalánosabb és leghatásosabb a jelenlét. A jelenlétre a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözete. A veszélyelhárítás első mozzanata a jelenlét (örködé), ami nélkülözhetetlen a fenyegetés kellő időben történő felismeréséhez és ahhoz, hogy a veszélyből ne legyen sérelmi állapot. Ha ez nem jár eredménnyel, következik a második mozzanat, a kibontakozó jogellenes cselekmények legitim erőszakkal való megfékezése.

A 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 megbüntetése, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás lehetővé tétele;
- szükséges erőszak, mert csak akkor vehető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg;
- minimális erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vétlen személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg;
- arányos erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja;
- reaktív erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig indokolt, ameddig a jogellenes állapot fennáll;

- professzionális erőszak, minthogy alkalmazását a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése jellemzi.

A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni és nyomon követni.

A bűnüldözési feladatok ellenben analízisre épülnek: minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál közelebb kerül a megoldáshoz. A rendészet a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elháríthatja azt, a kései felismerés a legitim fizikai erőszak alkalmazását teheti szükségessé. A döntés mindkét esetben rendkívül széles mérlegelési szabadsággal, önállóan hozható meg. A rendészeti intézkedés hierarchián kívüli irányítást nem tűr el. Viszont a döntésért vállalt felelősség sem hárítható át. Ezzel szemben a bűnüldözésnek ilyen önállósága nem lehet, egyetlen feladata az igazságszolgáltatás előkészítése.

A felderítés büntetőeljáráson kívüli formája a titkos információgyűjtésnek. Ennek több alkalmazási célja is lehet:

- nemzetbiztonsági,
- terrorelhárítási,
- bűnmegelőzési-rendészeti,
- bűnmegelőzési-állományvédelmi és
- a titkos információgyűjtés erőinek védelmi és eszközeinek alkalmazási célja.

A felderítés akkor bűnüldözési célú, ha

- a felderítés tárgya valamely bűncselekmény gyanújának megállapítása vagy cáfolása;
- a felderítés eszközei a büntetőeljárás törvényben meghatározott leplezett eszközök;
- célja az állami büntetőigény érvényesítése az igazságszolgáltatás útján;
- eljárási formája a büntetőeljárás részét képező előkészítő eljárás;
- szigorú határidők érvényesek rá, ügyészi felügyelet alatt folyik.

A felderítés bűnüldözési célja az igazságszolgáltatás előkészítésével valósítható meg, ami jelenti a bizonyítási eszközök biztosítását és mindazon bizonyítási források feltárását, amelyekből a büntetőeljárásban jogszerűen felhasználható bizonyítékok meríthetők, ennek eredményeként pedig az állam büntetőigénye az igazságszolgáltatás előtt elbírálható.

Bűnüldözési célú felderítést folytathat valamennyi nyomozó hatóság, továbbá a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ.

**Kérdések az V. fejezethez**

1. Mik a rendészeti közhatalom forrásai?
2. Milyen követelményeket fogalmaz meg a jogállam a legitim fizikai erőszak alkalmazásával szemben?
3. Melyek a közbiztonság védelmének és a bűnüldözésnek legmeghatározóbb különbségei?
4. Hogyan tehetünk különbséget a különböző célú titkos információgyűjtések között?
5. Milyen jellemzői vannak a büntetőeljárás törvényben szabályozott előkészítő eljárásnak?

Vákát oldal

## VI. fejezet

### A rendészeti rendszer

A modernitás és a posztmodern társadalomtudományi elemzését találhatjuk meg Ádám Antal könyvében. Mindenekelőtt magának a posztmodernnek a fogalmáról olvashatunk: „A posztmodern a modernitás olyan változata, amely az utóbbi bizonyos jellegzetességeit mérsékeli vagy megváltoztatja, emellett új összetevőkkel és jegyekkel egészíti ki. A modernitás eredeti összetevői közül szinte változatlanul él és hat a premodern kiváltságok és előjogok megszüntetése, a törvény előtti formális egyenlőség biztosítása, a polgári társadalom és állam elkülönülése, a magántulajdon, a vállalkozás, a foglalkozás, a piaci verseny szabadsága, a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának valamilyen megoldása.” (ÁDÁM 1998, 9.) Ádám a továbbiakban idézi Szentpéteri Istvánt, aki szerint „a modernizáció mindazoknak az értékeknek, céloknak és eszközöknek a kiválogatása, valamint alkalmazásba vételét jelenti, amelyek segítségével a társadalmi, gazdasági, politikai (állami) rendszer és a kultúra leveti tradicionális jellegét”. (ÁDÁM 1998, 9.) Ami a posztmodern új összetevőit illeti, szerzőnk ezeket

- a *globalizációban*,
- a *tömegesedésben*,
- meghatározott *ellentétek túlméretezett megnyilvánulásaiban*,
- a *kölcsönös függőségek* felerősödésében,
- a *komplementaritásban* (nem tervezett kiegészítő és mellékhatások),
- a horizontálisan és vertikálisan egymással függőségi viszonyban lévő szervezetek közötti *szubszidiaritásban*,
- a *társadalmi és állami egységek* együttműködésében, a para- vagy úgynevezett kváziállami szervezetek megjelenésében (közttestületek),
- a *civil szervezetek* politikai aktivitásának erősödésében,
- a *társadalmi mikro-csoportok* érdekfelismerő és érdekérvényesítő képességeinek felerősödésében,
- az erősen fragmentált (széttöredezett) társadalom részei közötti *érdekegyeztető*, (*szerződéses*) *képességek* növekedésében,
- a *nyilvánosság* minden korábbit meghaladó méretében határozta meg. (ÁDÁM 1989, 10–17.)

A rendszerszemlélet megértéséhez nélkülözhetetlen az előbbieken részletezett társadalomtudományi megközelítés tanulmányozása, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül a modernitás természettudományos világlképét sem.

A posztmodernnek is nevezett korszak egyik fejleménye, hogy a természettudományoknak köszönhetően alapvető fordulat állt be az ember világképében. A dolgokat szétbontani akaró atomista felfogás helyébe egy jelenségeket egybefoglaló rendszerszemlélet lépett. A 19. század elején a gondolkodók előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a Galilei és Newton

nevével fémjelzett mechanika törvényeivel számos folyamat nem magyarázható meg. A fizika területén „új kölcsönhatástípusokra derült fény, melyek oly elképesztően bonyolultak voltak, hogy a newtoni mechanika érvényességét komolyan kétségbe kellett vonni. A térelmélet területén a relativitáselmélet, a mikrofizikában a kvantumelmélet aratott sikert.” (LÁSZLÓ 2001, 19.) A fizikában elinduló változások megtermékenyítették az egyéb természettudományokat, de nagy hatást gyakoroltak a társadalomelméletekre is.

## A rendszerelméletekről

A világot rendszerként felfogó gondolkodás egy önálló diszciplínában, a rendszerelméletben összegezte ismereteit. (LÁSZLÓ 2001, 19.)

A rendszerelmélet

- feltárta a rendszerek működésének törvényszerűségeit,
- módszereket dolgozott ki arra, miként lehet az egyetemes, nagy komplexumokat alrendszerekre bontani,
- elkülönített különböző típusokat, az élettelen és az élő természet, valamint a társadalom organizációit (szuborganikus, organikus és szupraorganikus rendszerek), amelyek mindegyike természetes rendszerként objektív és egyetemes törvényszerűségeknek engedelmességgel működik,
- leírta a természetes rendszerek általános ismérveit.

A természetes rendszer főbb jellemzői a következők:

- Minden rendszer tovább nem redukálható tulajdonságokkal rendelkezik, amelyekkel más rendszerektől megkülönböztethető, de amelyek nem azonosak a rendszer egyes alkotóelemeinek tulajdonságaival. A rendszer nem írható le pusztán a benne helyet foglaló részegységek matematikai összegeként, minthogy olyan kölcsönhatásokat mutatnak, amelyek nem magyarázhatók mechanikusan az azokat alkotó kisebb elemek jellemzőivel. „A rendszert mi úgy definiáljuk, mint egymással kölcsönhatásban álló elemek bizonyos száma.” (BERTALANFFY 1979, 42.) A rendszer elveszítheti vagy gyarapíthatja elemeinek számát, anélkül, hogy maga a rendszer megváltozna. Ellenben ha az egészre jellemző tulajdonságok közül akár egy is kiesik, maga a rendszer szűnik meg.
- Minden rendszerre jellemző egy belső működés, amelynek tartalmát az elemek közötti interakciók adják. A működés végülis determinált, a cél egy jövőben potenciálisan bekövetkező egyensúlyi állapot megteremtése. A természetes rendszerek a változó körülményekhez képesek alkalmazkodni, eközben energiát vesznek fel és teljesítményt adnak le, vagyis nyílt rendszerek módjára viselkednek. (A rendszer akkor zárt, ha abba kívülről nem lépnek be elemek, és egy elem sem lép ki belőle. A nyílt rendszerben ezzel szemben az elemek kifelé és befelé is áramlanak, és így a rendszert összetevő alkotórészek kicserélődnek. (BERTALANFFY 1979, 42.) A környezettel való érintkezés jelenti a rendszer külső működését.
- A rendszerek működő komplexusok, ehhez pedig energiára van szükségük. A zárt rendszerek ezt az energiát maguk termelik újjá, azzal a hibával, hogy mindig

többet fogyasztanak, mint amennyit előállítani képesek lennének. „Az entrópia jelensége azt mondja ki, hogy egy, a környezetétől elszigetelt rendszerben az elemek szerveződéséhez tárolt energia idővel elfogy, s ezzel párhuzamosan dezorganizáció lép fel.” (LÁSZLÓ 2001, 45.) A nyílt rendszerek ezzel szemben környezetük támogatására számíthatnak, különösen akkor, ha maguk is képesek visszajuttatni az energia egy részét eredményekben és teljesítményben. Két probléma azonban itt is felmerülhet. Egyfelől a környezet energiái elapadhatnak, másfelől a táplált rendszer eredményei elmaradnak, vagy az elért sikerekre aránytalanul sok energiát pazarolnak. Erre mondjuk, hogy rossz a teljesítmény. A nyílt rendszereknek ezek a működési zavarai ugyancsak dezorganizációhoz vezethetnek, de ez nem végzetserű. Ilyenkor a rendszer működését kell átalakítani, vagy egyes funkcióit más, hatékonyabb formációknak átadni. A nyílt rendszerek fejlődőképeseek.

- A természetes rendszerek önmagukban alkalmasak új struktúrákat és funkciókat teremteni, és ezzel a tulajdonságukkal más rendszerek újjáalakulását is segítik. Ezt a jellemzőt nevezi a rendszerelmélet autopoézisnek. „A természetes rendszerek más rendszerek autopoézisével kölcsönhatásban autopoétikusak.” (BERTALANFFY 1979, 56.)
- A természetes rendszerek sokoldalú, kölcsönös, kommunikáción alapuló, koordinált struktúrát létesítenek egymással, idegen kifejezéssel holarchiát alkotnak. Ez valamennyi rendszerre, így a társadalmi formációkra is érvényes, azzal a tőbbllettel, hogy az emberi közösségek ebben alkotó módon, maguk teremtette normák alapján vesznek részt. A társadalom holarchikus szerveződését nagymértékben erősíti a nyelv, amely minden más természetes rendszernél hatékonyabb kommunikációt tesz lehetővé.

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 „rendszerkoncepción nyugszik”. (DOBÁK 1998, 14.)

Ahhoz azonban, hogy ez a fordulat bekövetkezhesen, szükség volt egy olyan diszciplína megszületésére, amely a figyelmét a társadalomban működő rendszerekre koncentrálja. Ezt a küldetést teljesítette a szervezetelmélet, amely felfogható úgy is, mint a szervezethez funkcionáló szupraorganikus (társadalmi) rendszereket magyarázó elmélet, „a társadalmi egységek szerkezetkialakításának a tana”. (KOSIOL–SZYPERSKI–CHMIELEWICZ 1979, 96.)

Vannak olyan társadalmi rendszerek, amelyek nem öltönek szervezeti formát, hanem gondolatok, nézetek együtteseként jönnek létre. Számos társadalomtudomány hivatott az ilyen szellemi produkciók mélyebb megismerésére. Példának okáért az erkölcsi nézetek együttesét az etika, a világról vallott legáltalánosabb összefüggéseket a filozófia, a jog intézményeit a jogtudomány tárja fel. Más társadalmi rendszerek a fizikai valóság részei, mint amilyen egy közlekedési hálózat, távközlési rendszer vagy akár a számítógépes kapcsolati lánc. Nyilván az utóbbiak megtervezése és megalkotása természettudományos alapokra támaszkodó technikai feladat.

A rendszerelmélet sajátja, hogy olyan törvényszerűségeket kutat, amelyek egyaránt érvényesek a fizikai valóságra, a gondolati képződményekre és az emberi közösségekre. Ezzel



szemben a szervezetelmélet (szervezéstan vagy szervezéstudomány) csupán a szervezetként működő társadalmi rendszerekkel foglalkozik. A szervezetek emberekből álló közösségek, amelyek meghatározott társadalmi rendeltetéssel és céllal jöttek létre. „A szervezet nem más, mint a munkamegosztásban kialakított együttes cselekvés lehetősége és kerete.” (PAPP 1995, 24.) Struktúrájuk és működésük normáinak megalkotására ezekhez a célokhoz igazodva tudatosan kerül sor, kizárólag nyílt rendszerként képesek működni, létesülnek, változnak, fejlődnek és megszűnnek. A szervezeteknek, mint minden ember által létrehozott vagy értelmezett dolognak, történetük van.

A szervezetek szüntelen kölcsönhatásban állnak a környezetükkel, a működésük nem képzelhető el más szervezetekkel folytatott kooperáció nélkül. Túl ezen, hatnak rájuk a gondolati rendszerek, olyannyira, hogy gyakorta a szervezet valamely világnézet, felfogás hatására alakul, annak szellemében működik, annak ideáit, követelményeit, parancsait kívánja megvalósítani. Ezt láthatjuk a vallási gyülekezetek, a politikai pártok vagy az igazságszolgáltatás szerveinek működésében. Amikor a szervezetek e sajátosságait megértettük, akkor utat találtunk a szervezetek leghatékonyabb működtetéséhez. E megoldások kutatója a vezetéselmélet.

Míg azonban a rendszerelmélet és a szervezéstan között világos különbséget tudunk tenni, addig a szervezés- és a vezetéselmélet megnevezések szinonimaként alkalmazhatók. Amikor szervezéstan kérdéseket vizsgálunk, akkor a szervezet vezetését tanulmányozzuk, amikor vezetéselméleti probléma merül fel, azt a szervezet működési jellemzőinek feltárásával tudjuk a legsikeresebben megoldani.

Feltehető a kérdés: hogyan irányították az emberi közösségeket a rendszerelmélet kialakulása előtt? A világról vallott korábbi felfogások alapvetően befolyásolták a szervezeti kultúrát. A középkorban például a világi és az egyházi hatalmat szimbolizáló piramisra emlékeztetett szinte minden emberi közösség. Ezen a képleten lényegesen az ipari forradalmak időszaka sem változtatott. A gépek megjelenésével és a tömegtermelés elterjedésével az alakuló ipari komplexumokat mechanikai szerkezetekként gondolták el és hozták létre. A termelő kollektíva gépezet módjára cselekedett, másrészt viszont az ipari forradalom mérnökei a kézi munkát másolva alkották meg géprendszereiket. A szervezeten belül, a gépeket mozgató transzmissziós szíjak mintájára, lineáris függelmi viszonyok érvényesültek. A vezető és a vezetett között ellentétek feszültek, amelyek megoldását az döntötte el, hogy a vezető miként tudta rákényszeríteni akarátát a beosztottjaira különböző szankciók alkalmazásával. A leggyakrabban követett minta a katonai hierarchia volt. Az Egyesült Államok fegyvergyártásában például a 19. század elején a vállalat irányítását katonatisztek látták el, akik munkájukat a hadsereg működése során szerzett tapasztalatokra alapították. (DOBÁK 1998, 11.) A szervezetek közötti kapcsolatok is inkább hasonlítottak a harchoz, mint a kooperációhoz.

Egyetlen terület mutatkozott, amelyik nem tűrte ezeket a hierarchiákat, ez pedig a kereskedelem, a szabad piac volt. Ott egyenrangú felek szerződéseit és a közöttük megvalósuló verseny mozgatta a termelés és a csere folyamatait. Egykoron a gazdasági szükségletek hozták létre a polgári jogot a fejlett árutermelés első nagy piacán, a Római Birodalomban. Jellemző, hogy ezt a szellemet az árutermelés ismételt felvirágzása fogadta vissza Európába, ahol a 16. századtól indult meg az a jogi reneszánsz, amit a római minták recepciójaként ismerünk. Az már a huszadik század fejleménye, hogy a technikai fejlődés, de azon belül főként az automatizálódás megkívánta, hogy a vállalati szervezet hasonlatossá váljék

a szabad piachoz. A géprendszerek autonómmá válása az azokat működtető munkacsoportok és az egyes szakemberek emancipációját követelte. Most már a termelő szervezeteken belül is a szabad polgárok szerződéses kapcsolatai érvényesülnek, a vezetők és vezetettek között pedig az érdeazonosságon alapuló kooperáció valósul meg. Ez a magyarázata annak, hogy a modern szervezéstudomány a vállalkozások tanulmányozása révén jutott el a hatékony működés új lehetőségeihez, amelyeket elsődlegesen a magánjog mintáiból merített: a jövedelemszerzés mint legáltalánosabb cél kijelölése, az egyenrangú felek szerződése, a szervezet belső viszonyainak humanizálása, együttműködés a környezettel, a versenyhelyzet kiaknázása, a kereslet tanulmányozása, a kínálat rugalmas alakítása, a teljesítmény és a termelékenység mérése.

Minthogy a szervezéstudomány a vállalkozást tekinti alapformának, egész szemlélete ehhez igazodik. A vállalkozó, a menedzser számára a termelő szervezet létrehozása egyéni célt, a jövedelemszerzést szolgálja, tevékenységének igazi mércéje nem maga a munkafolyamat, hanem csak annak eredménye. A jövedelmezőség megkövetelheti, hogy még viszonylag sikeres szervezeteket is felszámoljanak azért, hogy a felszabadult tőkét máshol nagyobb haszonnal értékesíthessék. Természetesen minden döntés kockázattal jár. A veszélyek és a támogatások helyes felmérése a sikeres vállalkozás, a nagyobb jövedelem kulcsa. Nem csupán a vállalkozás létrehozása, de annak átalakítása vagy megszüntetése is szuverén döntésen alapul, viszont a szabad elhatározás fokozott felelősséget is jelent. Mindezek professzionális művelése a menedzser feladata. Nem véletlen, hogy a szervezési és vezetési elméletet gyakran menedzsztudománynak hívják.

A szervezési tanoknak lehetséges egy másik megközelítése is, amelyik nem a magánjogi viszonyokat, a vállalkozások terepét tekinti kiindulási pontjának, hanem az államszervezetet és az annak működési rendjét meghatározó közjogot. E felfogásban a szervezés az *igazgatás* elnevezést kapja. A szóhasználat változása fontos tartalmi különbségekre utal. A gondolkodás centrumában nem az egyéni jövedelemszerzés áll, hanem a közszolgálat. Az állam felvállalja mindazokat az igazgatási feladatokat, amelyeket a társadalom tagjai és kisebb közösségei magukra hagyva elvégezni nem tudnának, de amelyek teljesítése nélkül a társadalom zavartalan működése, különösen pedig gyarapodása nem biztosítható. Az adminisztrátor számára a célnál fontosabb az oda vezető út, az igazgatás technikája. Olyannyira, hogy az eredményesség gyakran teljesen mellékessé válik. Ezt sokan azzal is magyarázzák, hogy az igazgatás egyes ágazataiban a tevékenység természete nem teszi lehetővé az előállított értékek mérését, máskor pedig olyan becses erkölcsi javak megvalósítása az igazgatás küldetése, amit pénzben nem is szabad kifejezni.

Létezik tehát két megközelítés, amit a magyar nyelv jól érzékeltet akkor, amikor az egyik összefüggésben a szervezést, más kontextusban pedig az igazgatást találja kifejezőbbnek. A vállalkozást mintának tekintő tanítások szívesebben használják a szervezés szót, az állami működésből kiinduló elmélet pedig pontosabbnak véli az igazgatás fordulatot. Tény azonban, hogy akár szervezéselméletnek, akár igazgatáselméletnek nevezzük a társadalmi szervezetekről szóló tanításokat, maguk a feltárt kategóriák és törvényszerűségek egyetemes érvényességre tartanak igényt. Ennek igazolására idézzük a hazai irodalom néhány igazgatásról kialakított meghatározását. 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” (FICZERE–FORGÁCS 2004, 20.). 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.” (PAPP 1995, 17.)

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.” (FICZERE–FORGÁCS 2004, 20.) Ez a meghatározás is egyetemes érvényű, noha a jogok és köteleességek említése közjogi háttérrel sejtet, ami inkább jellemzi az állam hatósági tevékenységét, mint a vállalkozási folyamatok igazgatását. Természetesen a termelés és a kereskedelem szereplőinek is vannak jogai és köteleességei, 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, amit az előbbiekből kifejtettünk. Nevezetesen, hogy az igazgatásemélet az államot, a szervezéselmélet pedig a vállalkozást tekinti arkhimédészi pontnak, amelyből aztán univerzális tanításait levezeti. Létezik emellett olyan nézet is, amelyik a szervezést tágabban fogja fel, és annak részeként tárgyalja az igazgatást. Mások viszont éppen Henri Fayolra hivatkoznak, amikor az igazgatást kezelik szélesebb értelemben, és annak egy fázisát nevezik szervezésnek.

Az előbbiekhöz két megjegyzés kívánkozik. Egyfelől arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a menedzsergondolkodás és a hivatalnoki szemlélet nem jelent morális értékrendet, ahol az egyik csak a hasznot leső, kegyetlen figura, a másik pedig a közért áldozatokra kész, nemes lélek. A jó vállalkozás értékteremtő ereje áldás lehet a társadalomra, a szabályokat lelketlenül alkalmazó bürokrata pedig pont hogy nem a közösség hasznára cselekszik.

Másfelől tudnunk kell azt is, hogy a gazdasági és a hivatali szervezetek között sokoldalú kapcsolatok alakulnak ki, amelyek következtében kölcsönösen hatnak egymásra. Amikor a vállalkozás azt a célt tűzi ki maga elé, hogy termékeiben állandó és a jövőben is változatlanul fenntartandó minőséget biztosítson, akkor a munkafolyamatokat műszaki leírásokban, technológiai szabályzatokban rögzíti, ennyiben követve a hatósági processzusok logikáját. (Ne feledjük, hogy a garanciális rendelkezések mellett a hivatali eljárások is tartalmaznak technikai normákat.) Amikor a hivatal költség-haszon elemzéseket végez, amikor azt vizsgálja, hogy hatáskörét hogyan tudná a leggazdaságosabban kialakítani, amikor egyes hatósági szolgáltatásait társadalmisítja, amikor vezetőitől a munkafolyamatok irányításában menedzsererényeket követel, amikor apparátusának teljesítményét mérve átveszi a gazdasági élet tapasztalatait, akkor a bürokrácia a vállalkozás jegyeit ölti magára. Mindazonáltal a gazdasági élet és a hivatali ügyintézés nem oldódik fel egymásban, megtartják azokat a tulajdonságaikat, amelyeknek köszönhetően a társadalmi rendszereken belül mindkettő viszonylagos önállóságú alrendszer alkot. (A rendszerelmélet ezeket a rendszeralkotó tulajdonságokat nevezi szervezési invariánsoknak.) A továbbiakban az általános igazgatás és a közigazgatás közötti elválasztó ismérveket vesszük számba.

## A közbiztonsági rendszer

*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 modern polgári jogállamban közbiztonsági rendszeren mindazon jogszabályok, állami szervek, társadalmi szervezetek és vállalkozások, továbbá feladatok és funkciók összességét értjük, amely rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyéneknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.

A közbiztonságról a hétköznapi szintjén mindenki kialakul egy többé-kevésbé helyes értékelés, amit 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. (Kó 1998.)

(A közbiztonsági rendszernek van egy szélesebb megközelítése, amelyben nem csupán a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket tartjuk számon, hanem mindenfajta olyan veszélyforrást, ami sérelem okozója lehet, lásd például a természeti katasztrófákat.<sup>1</sup> E felfogásban a közbiztonsági rendszer része a katasztrófaelhárítás is. A jelen munka ezt a terjedelmet elfogadja, ezért a rendészeti igazgatás részeként tárgyalja a katasztrófavédelmi igazgatást.)

A közbiztonság mint objektív tény mindennapi tudattal alig megismerhető. Az emberek ehhez a tudáshoz érzelmi, indulati értékelést fűznek, amit 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 azokat a személyi biztonságot fenyegető „élettereket”, amelyekbe gazdasági bajok, a környezeti katasztrófák és a betegségek ugyanúgy beletartoznak, mint a bűnözéstől való félelem. (KORINEK 1995.) 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, hatékonyra vagy éppenséggel észszerűtlenné teheti az egyes emberek hozzájárulását lakókönyezetük közbiztonságának megteremtéséhez, szolidaritásra és toleranciára készíthet, avagy ellenkezőleg, a közömbösséget és a másokkal szembeni agressziót táplálhatja. (BÖHM–JUHÁSZ–SZŐGYI 1995.)

A közbiztonság szakmai fogalma abból az adottságból vezethető le, hogy a devianciák tilalmak formájában jogi normákban jelennek meg, elhárításuk gyakorta rendészeti

<sup>1</sup> „Természeti és ipari katasztrófák. Az egyes ipari, biológiai, vegyi és különösen nukleáris létesítményekben zajló folyamatok ellenőrizhetetlenné válása tömeges méretekben veszélyeztetheti vagy károsíthatja az emberi egészséget, a környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot. További kockázatot jelent a veszélyes áruk közúti, vasúti, vízi, légi és csővezetékes szállítása. Az élet- és vagyonvédelem érdekében különös figyelmet kell fordítani a hivatásos katasztrófavédelmi, valamint a katasztrófavédelemben érintett egyéb szervek megfelelő felkészülésére, továbbá az érintett területek lakosságának, valamint ipari létesítményeinek felkészítésére.” A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 34. pont.

intézkedésekkel történik, a feltárt jogsértések pedig jogalkalmazói értékelést kapnak. A közbiztonság professzionális megközelítésének jellemzője a fogalmak tisztázottsága. A jogsértések ebben az esetben azok a bűncselekmények és szabálysértések, amelyeket a törvény ilyenek minősít, és amelyeket hatósági eljárások ekként értékelnek. A statisztikai számbavétel által az ismertté vált esetekről matematikai értelemben is pontos információknak van. A közbiztonság szakmai megismerése a tervszerű és szabályozott közhatalmi reakciók során történik, a rendőri intézkedésektől a bírósági ítéletekig. A jogalkalmazás objektivitására 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 hatósági repressziót tekinti fő eszköznek a közbiztonság oltalmazására, 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 gyengeségei is vannak.

Itt elsőként a *kapacitáshiányt* kell említeni, ami azt is jelenti, hogy a rendészet nem képes minden jogsértésre reagálni (egyek számítások szerint a látencia a ténylegesen regisztrált devianciáknak mintegy háromszorosa), amire pedig hatósági válaszok adhatók, azoknak jelentős része fennakad az igazságszolgáltatás szűrőin. (E tekintetben is vannak becslések, amelyek arról tudósítanak, hogy a feltételezhetően előfordult bűnügyeknek csak mintegy 3%-a oldódik meg.) Az illetékes hatóságok korlátozott létszáma nem tesz lehetővé olyan jelenlétet, amelyet a közbiztonság eredményes oltalmazása megkívánna, a létszám-emelésnek 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 veszik alapul. Hazánkban ilyen kompetenciája kizárólag a rendőrségnek van, ennek megfelelően nálunk a rendőrsűrűség kb. 450 fő, ami európai összehasonlításban igen tekintélyesnek számít. (MONET 1993, 122–123.) Természetesen végesek a költségvetési források is. E tekintetben ugyancsak hivatkozhatunk a fejlett polgári társadalmak centrumországaira, amelyeknek a tapasztalatai szerint a központi költségvetésből rendészeti célokra mintegy 5%-ot 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. Az 5%-os optimumtól jócskán lemaradva, a rendőrség részesedése átlagban alig érte el a 2,7%-ot. (ORBÁN 1999, 217.)

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 löni, 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 készíti 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 hétköznapi polgárai számára marad titokban, de még az erre hivatott felügyeleti szervek sem képesek a megfelelő kontrollra. (Így lehetséges, hogy a tényleges bűnök elkövetői elkerülik 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 hasonlította ahhoz a képtelenséghez, 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 köz-igazgatás 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, ami 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 kontrollja – jelenleg *a polgárőr mozgalom az egyetlen olyan erős társadalmi jelenség, amely az alkotmányos jogállam közbiztonsági szükségleteinek fenntartásában a rendvédelem valódi partnere*.

## A közbiztonsági rendszer típusai és elemei

Az előbbieknek megfelelően a közbiztonsági rendszer maga is alrendszerből tevődik össze, amelyeket *rendszer típusoknak* hívunk.

- Legalább három alrendszert, mint *rendszer típus* 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 figyelni arra, hogy az egyes alrendszerek (rendszer típusok) szerkezeti elemeinek belső aránya igen eltérő.

A *rendészeti alrendszer* működését a 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 megteremtésével, nagy körültekintéssel lehetséges.

A *magánbiztonsági alrendszer* magánjogi háttere lényegesen könnyebben áttekinthető, ugyanakkor az ilyen gazdasági társaságok száma végtelen, azt lényegében a piac szükségletei határozzák meg.

A *civil önvédelem alrendszere az egyes polgárok és a közösségek kezdeményezéseinek foglalatá*, az egyesülési szabadság keretei között szabadon érvényesül, azoknak csak az alkotmányos korlátok szabnak határt.

Tankönyvünk a továbbiakban a közbiztonsági rendszer típusait a jogi, a szervezeti és a működési szerkezeti elemekre figyelemmel, egymásra gyakorolt hatásaikat is szem előtt tartva mutatja be. Ezt a módszert nevezzük a közbiztonság *rendszerszemléletű megközelítésének*.

A rendszerszemléletű megközelítés számos *előnnyel* jár:

- Csökkenti annak veszélyét, hogy a pártpolitikai csatározások megghiúsítsák 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 öntevékenységét és az egyes emberek önvédelmi képességeinek 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 rak az egyének és a helyi autonómiák vállára, miközben az állam elhanyagolhatja saját közbiztonság-védelmi kötelességét,
- 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 nehezen elviselhető mértékben erősödhetnek.

A közbiztonsági rendszer meghatározó jelentőségű típusa (alrendszere) a rendészeti rendszer.

## 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, a nemzetbiztonság és az államhatár megóvása érdekében a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek megelőzése, elhárítása, avagy 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* azon végrehajtó-rendelkező tevékenységek együttese, amelyek során a rendészeti szervek teljesítik feladatukat, a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmét.

A szervezeti szervek tipizálása eltérő szempontok szerint történhet. Balla Zoltán elsődleges, másodlagos, vegyes és rendészeti jellegű egyéb szervekről szól, és külön említi „a törvényhozó hatalom rendészeti szervét”, ami alatt az Országgyűlési Őrséget érti. (BALLA 2016, 55.)

A mi tankönyvünk a rendészeti igazgatást teljesítő közigazgatási hatóságok négy kategóriáját különíti el, ezek:

- a szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok,
- a rendvédelmi szervek,
- a rendészetet támogató hivatalok, központok és
- a járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságok.



*A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok:*

A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok azok, amelyek a hatáskörükbe utalt rendészeti feladatokat teljesítéséhez szükséges legitim fizikai erőszak-monopólium teljes körével rendelkeznek. Ezek a következők:

- az *általános rendészeti hatáskörű* rendőrség,
- a *speciális hatáskörű* rendőrségek,
- *civil nemzetbiztonsági szolgálatok*,
- a *pénzügyi igazgatás területén általános hatáskörrel* felruházott a pénzügyőrség,
- a *büntetés-végrehajtással összefüggő különös rendészeti hatáskörrel* rendelkező büntetés-végrehajtási testület.

*A rendvédelmi szervek*

A rendvédelmi szervek azok a rendészeti hatóságok, amelyeket a törvény rendvédelmi szerveknek nevez.

A rendőrségről szóló többször módosított 1994. évi XXXIV. törvény szerint:

„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.

(3) A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.” (Rtv. 4. §.)

„(1) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve (a továbbiakban: központi szerv), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat.

(2) A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kormányrendelet kirendeltséget hozhat létre.

(3) Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálya alá tartozó munkavállalókból állhat.

(4) A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől a hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabály szerint berendelt rendőrökből, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.

(5) A terrorizmust elhárító szerv személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől a hivatásos szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabály szerint berendelt rendőrökből és vezényelt hivatásos állományúakból, kormánytisztviselőkből, valamint közalkalmazottakból állhat.”<sup>2</sup> (Rtv. 4/A. §.)

<sup>2</sup> Az egyes rendészeti tárgyú és azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény 10. §-a értelmében az Rtv. a 4/A. §-sal egészül ki.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény különös hatáskörű rendőrségi szervként létrehozta az Országgyűlési Őrséget.<sup>3</sup>

A rendőrség a legteljesebb körben kap felhatalmazást a rendészeti kényszerintézkedések alkalmazására, a rendészeti csapaterő bevetésére, továbbá a titkos információgyűjtésre.

Az előbbi példálódzó 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 örökdéssel, információszerzéssel és a legitim fizikai erők alkalmazásával teljesíti.
- *nyomozóhatósági 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, *amelyik a közrend és a közbiztonság, valamint az államhatár őrzését átfogó általános hatáskörében rendészeti igazgatást teljesít.*

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

*A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény szerint* a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) főbb rendészeti feladatai:

A bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkörében végzi a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 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. Ezen az új Be. 2018. július 1-jétől hatályos kódexe sem változtat (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény).

„A NAV 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

<sup>3</sup> 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.

- területén – az EU külső határán működő határátkelőhelyek kivételével – a mélyégi 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.” [Navtv. 13. § (8) bekezdés.]

Az előbbi példalódzó 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,
- *nyomozóhatósági jogkörben* felderítést és nyomozást folytat a hatáskörébe utalt bűncselekmények gyanúja esetén.

A NAV olyan rendvédelmi feladatokat teljesítő kormányhivatal, amelyek a pénzügyi igazgatáshoz kapcsolódó 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 szabadság-elvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárás kényszerintézkedéseket, a szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság átváltoztatása folytán megállapított elzárást végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. [1995. évi CVII. törvény, 1. § (1) bekezdés.]

„A bv. szervezet a feladatainak törvényes ellátásával járul hozzá a közrend és a közbiztonság erősítéséhez.” [1995. évi CVII. törvény, 1. § (2) bekezdés.]

„A bv. szervezet hivatásos szolgálati jogviszonyban álló tagja feladatának jogszerű teljesítése során – amennyiben más intézkedés nem vezet eredményre –, az e törvényben meghatározott kényszerítő eszközök alkalmazására jogosult és köteles.” [1995. évi CVII. törvény, 15. § (1) bekezdés.]

A büntetés-végrehajtási testület

- *rendészeti feladatot* közvetve lát el azáltal, 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 katasztrófavédelmi szerv olyan rendvédelmi szerv, amely szűk körben rendészeti igazgatási feladatokat is ellát.

A *katasztrófa* „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, 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”. (2011. évi CXXVIII. törvény, 3. § 5. pont.)

A *katasztrófavédelem*: „a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, 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.” (2011. évi CXXVIII. törvény, 3. § 8. pont.)

A *polgári védelem*: „olyan osztársadalmi 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.” (2011. évi CXXVIII. törvény, 3. § 20. pont.)

A *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. (2011. évi CXXVIII. törvény, 3. § 21. pont.)

„A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) bekezdésének *ba*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

[A *belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv kizárólagos hatáskörrel ellátja az 1. § (2) bekezdés 14. pontjában meghatározott feladatokat. Ennek keretében:*  
*b) elvégzi]*

»*ba*) a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos állományú tagjai« bűnmegelőzési védelmét.” (2011. évi CXXVIII. törvény, 44. pont, 90. §.)

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 74. § *c*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(*E törvény alkalmazásában*)

„*c*) rendvédelmi szerv: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet.” (2011. évi CXXVIII. törvény, 44. pont, 97. §.)

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény szerint:

„1. § Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai:

- a)* az Információs Hivatal,
- b)* az Alkotmányvédelmi Hivatal,
- c)* a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- d)* a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint

- e) a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban együtt: nemzetbiztonsági szolgálatok) [...] a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek.” [Nbtv. 1. §, 2. § (1) bekezdés.]

A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az e törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében. Az előbbiekből következik, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok olyan rendvédelmi szervek, amelyek rendészeti igazgatási feladatokat csak korlátozott körben teljesítenek.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szerint az alábbiakra terjed ki a törvény hatálya:

- a) az általános rendőrségi szerv,
- b) a belső bűnmegelőzési szerv,
- c) a terrorizmust elhárító szerv
- d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- e) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- f) az Országgyűlési Őrség,
- g) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint
- h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. [2015. évi XLII. törvény, 1. § (1) bekezdés.]

Külön kategóriát képvisel a *katonai nemzetbiztonsági szolgálat*, amelynek azonban ugyan csak vannak bűnüldözési feladatai, nyomozó hatósági jogkör nélkül.

A szakirodalom azokat a rendvédelmi szerveket tekinti rendészeti igazgatást folytató rendészeti szervnek, amely a rendészeti jog által szabályozott rendészeti funkciókat teljesít. Ebből a szempontból a felderítés és a nyomozás csak akkor tekinthető rendészeti funkciónak, ha arra rendészeti szerv kap felhatalmazást. Erre tekintettel az *ügyészség* nem rendészeti, hanem igazságszolgáltatási szerv, annak ellenére, hogy a nyomozások felett teljes rendelkezési joga van, maga is nyomozhat, továbbá meghatározott bűncselekmények nyomozása kizárólagos ügyészségi hatáskörbe tartozik. Az *ügyészségnek* az igazságszolgáltatás közreműködőjeként bűnüldözési és nyomozási jogkörei egyaránt vannak

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény szerint „[a]z ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként érvényesíti az állam büntetőigényét a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint; irányítja, felügyeli, illetve elvégzi a vádat előkészítő nyomozási eljárást, képviseli a közvádat a bírósági eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.” [2011. évi CLXIII. törvény, 1. § (1) bekezdés.]

#### *A rendszetet támogató szervezetek*

A rendészeti rendszer fontos elemei azok a szervezetek, amelyek a rendészeti tevékenységet közvetlenül támogató közfeladatokat látnak el. E 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).

Ilyen rendészetet támogató szerv a *Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ* (TEBEK), amelyet a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépés céljából hoztak létre, és az egyes rendészeti és nemzetbiztonsági szervek tevékenységét adatkezelési és koordinációs feladatok elvégzésével támogatja, illetve elősegíti a szervezett bűnözés megelőzését, megszakítását és felderítését.<sup>4</sup>

A *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala* (KEKKH) létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 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.”

A bűnügyi adatkezelési és a nyomozáshoz kapcsolódó koordinációs feladataira tekintettel ekként kell minősíteni az Európai Unió bűnüldözési információrendszere 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.

A Nemzeti Szakértői és Kutató Központról szóló 350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet a következőket írja:

„(1) a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ (a továbbiakban: NSZKK) a Kormány által alapított központi költségvetési szerv. (2) Az NSZKK igazságügyi szakértői intézmény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz.) 1. § (1) bekezdés c) pontjának hatálya alá tartozó egyéb igazságügyi szerv.” [350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet, 1. § (1)–(2) bekezdés.]

„Az NSZKK-t – az Iasz.-ban és az e rendeletben meghatározott kivételekkel – a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítja.” [350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet, 2. § (1) bekezdés.]

„Az NSZKK igazságügyi szakágának tekintetében

- a) a miniszter a törvényességi ellenőrzés hatáskörét,
- b) az országos rendőrfőkapitány a (2) bekezdés b) és e) pontja szerinti hatáskörét az igazságügyért felelős miniszter bevonásával gyakorolja.” [350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet, 2. § (7) bekezdés.]

„A Kormány a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény

<sup>4</sup> A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény.

szerinti *a)* szakértői nyilvántartó szervként, *b)* a büntetőeljárás alá vont és az elítélt személy DNS-profiljának meghatározásában közreműködő szervként az NSZKK-t jelöli ki.” [350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet, 4. §.]

Az 5. paragrafus értelmében: „A Kormány az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről szóló 2015. évi CLXXXVIII. törvény szerinti arcképelemző tevékenységet végző szervként az NSZKK-t jelöli ki.”

A 6. paragrafus értelmében: „(1) Az NSZKK alaptevékenységként ellátja a Szaktv. 30. § (3) bekezdése szerinti igazságügyi szakértői tevékenységet, valamint az ahhoz kapcsolódó igazgatási, gazdálkodási, munkaügyi és nyilvántartási feladatokat. (2) Az NSZKK az (1) bekezdésben, a 4. §-ban és az 5. §-ban foglalt feladatain túl – a Szaktv. 30. § (3) bekezdése szerinti *d)* pontja szerinti egyéb, jogszabályban meghatározott tevékenysége keretében –

- a)* szaktanácsadói tevékenységet végez,
- b)* biztosítja az igazságügyi szakértői szakágak megfelelő szakértői működtetéséhez szükséges feltételeket,
- c)* gondoskodik az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv bünyűgyi pszichológiai és poligráfós hazugságvizsgáló tevékenységének egységes elvek szerinti végrehajtásáról,
- d)* közreműködik a bünyűgyi technikai tevékenység tudományos megalapozásában, ennek érdekében eljárási és módszertani javaslatokat dolgoz ki,
- e)* bünyűgyi pszichológiai és poligráfós hazugságvizsgáló tevékenységet, valamint halottvizsgáló szaktanácsadói tevékenységet végez, továbbá biztosítja az ezekhez szükséges egységes feltételeket,
- f)* felkérés alapján részt vesz a szakmai, illetve a kriminalisztikai képzésekkel és továbbképzésekkel kapcsolatos előadások, a bünyűgyi technikusok képzésével és továbbképzésével kapcsolatos előadások, szakmai képzések megtartásában,
- g)* teljesíti a nemzetközi kötelezettségből eredő, jogszabályban meghatározott adat-továbbítási kötelezettségét,
- h)* részt vesz a szakértői tevékenységgel, valamint a szakértői nyilvántartással kapcsolatban az európai uniós tagságból eredő feladatok végrehajtásában,
- i)* az igazságügyi szakértői, valamint a 4. §-ban foglalt feladata tekintetében műszaki vizsgálati és elemző tevékenységet végez,
- j)* igazságügyi szakértői tevékenység ellátására rendelkezésre álló kapacitás kihasználását célzó alkalmazott kutatást folytat a hatás- és kompetenciakörökbe tartozó szakterületeken annak érdekében, hogy a tudomány mindenkori állásának megfelelő, megalapozott szakvélemények elkészítéséhez szükséges szakmai háttér álljon rendelkezésre.”

A 8. paragrafus értelmében: „Az NSZKK az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézetek és a Bünyűgyi Szakértői és Kutatóintézet összeolvadásával jön létre.”

Az NSZKK-nál 2017. január 1-jétől az igazságügyi szakértői és szakértőjelölti feladatok ellátására irányuló munkakörökben hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy nem foglalkoztatható. [350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet, 9. § (1) bekezdés.]

A Kormány 361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelete a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról: „A Kormány az Alaptörvény 15. cikk (2) és (3) bekezdésében meghatározott

eredeti jogalkotói hatáskörében, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el: 1. § A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.”

Amint láttuk, a támogató feladatok egy része a közigazgatási és a bűnügyi nyilván- tartások kezelésében, más részük a bűnüldözési- és igazságügyi szakértésben, a nemzetközi rendészeti kapcsolatok szervezésében, idegenrendészeti feladatok hatáskörök gyakorlásában határozható meg.

### *Járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságok*

A *közterület-felügyelet* korlátozott mértékben teljesít rendészeti funkciókat. A közterület felügyeletet önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, amely 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 köz- rend és közbiztonság védelme. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz csak szűk körben, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerin- tézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület-felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, 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 a közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a *közrend és a közbiztonság* védelmében.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 3. § (1) bekezdése további speciális hatáskörű rendészeti szervekről rendel- kezett: „*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 formában is működtethet.” A (2) bekezdés értelmében „[a]z önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mező- őr, az erdészeti szakszemélyzet, a jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr.” 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) bekezdésé- ben 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.” [2012. évi CXX. törvény, 4. § (2)–(6) bekezdés.] A törvény a 11. § (1) bekezdésében 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.” 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 feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli együttműködési megállapodást köt”. [2012. évi CXX. törvény, 24. § (1) bekezdés.] Nem kétséges, hogy a most idézett törvényhelyek a helyi közbiztonság hatékonyabb védelmét célozzák. Erre a múltban már több kísérlet is történt.

### **Jogalkotási törekvések a helyi közbiztonság javítására**

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 hevességgel folyik a büntetőjog-alkotás, az önmagában megoldást nem hozhat. Az írott jog absztrakt tilalmi csak az ítélkezési gyakorlat konkrétságában képesek érvényesülni. A bűnüldözés az igazságszolgáltatás előkészítése, ezért 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. 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 tanulmányban 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.” (SZABÓ 1980, 138.)

Ezek a kérdések különösen akkor válnak időszerűvé, ha

- az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás;
- a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió;
- a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott, és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt;
- az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől ő maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembeszáll 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 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. Ennek következtében minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra ahelyett, hogy együttműködne vele. Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a lokális veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is. Ebből a helyzetből eddig a következő próbálkozások keresték a kivezető utat.

Az első felbuzdulás a közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinek támogatása volt. A rászoruló önkormányzatok normatív forrást kaptak különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához (városőrség, településőrség, faluőrség, seriff stb.), illetve szélesítették a polgárőrség jogosítványait. (Lásd erről a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában a közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvényt.)

A második kísérlet az önkormányzati fenntartású közterület-felügyelet megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőőr, hal- és vadőrök intézménye. A *közterület-felügyeletet* önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, e terület

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 módjával, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület-felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít.<sup>5</sup> A másodiknak jelzett kísérlet terméke a korábban már ismertetett 2012. évi CXX. törvény is.

A harmadik lehetséges út az állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szervezeteinek kiépítése a kistelepüléseken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott).

Van azonban egy további megoldás is, amelyre eddig kísérlet sem történt, ez pedig az önkormányzati rendőrség felállítása.

### Az önkormányzati rendőrség esélyei

Magyarországon nincs önkormányzati rendőrség, és az elmúlt húsz esztendő során nem is volt valódi elhatározás annak létrehozására még a kormányzatok távoli terveiben sem. (Igaz, messzire tekintő tervek sem voltak.) A kérdés ugyanakkor rendszeresen felmerül a szakirodalomban. (CHRISTIÁN 2011.)

Önkormányzati rendőrség hozható létre a *rendészeti reform* keretei között, ilyen fordulatra azonban nem került sor. A decentralizált modellt kialakítható fokozatosan is – *átfó-gó rendőrségi modernizáció* során –, ehhez azonban távlatos rendészeti stratégiára lenne szükség. Mint mondtuk, ez idáig ilyen stratégia sem született. Az *elmaradt önkormányzati reform* lehetetlenné tette a helyi közbiztonság lakossági közügggyé tételét azért is, mert ahhoz tehetős és demokratikusan működő önkormányzatokra lenne szükség. Ilyen pedig egyre kevesebb van. A decentralizáció ellen ható tényezőket ki kell egészíteni további körülményekkel, amelyek ugyancsak a régi struktúrák „megdermedéséhez” vezetnek:

- Az olyan *aktuális társadalmi, politikai és gazdasági feszültségek*, mint a rendszer-váltás kezdetén lezajló taxisbloká, a déli határok mentén a volt Jugoszláviában évekig dúló háború, vagy az állam szerepvállalását újrafogalmazó világgazdasági válság hazai következményei, mind-mind az etatista rendszertfelfogás malmára hajtják a vizet.

<sup>5</sup> A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztség védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetve 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 halászi őrség, továbbá az erdőőrök és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.

- *A politikai konszenzus hiánya* az önkormányzati rendszer átalakításában, a közbiztonság és a kriminálpolitika nagy kérdéseiben korábban akadály volt a kétharmados többséget kívánó parlamenti döntések megszületésének.<sup>6</sup>
- *A nemzetközi tendenciák*, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális migráció fenyegetései, valamint az ezekkel szemben szükséges mind szorosabb nemzetközi rendőrségi együttműködés a centralizáció megőrzése, sőt fokozása melletti érveket erősítették.
- Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak azonban vannak *szemléleti okai* is, amelyek sajátos „árukapcsolásban” jelennek meg.
- *A centralizmus és a szakszerűség összekapcsolása* a politikai a szakmai és a hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az igazgatásban minden, ami központosított, az mindig profi, és minden, ami decentralizált, az mindig amatőr.
- *A centralizmus és az erőszak-monopólium összekapcsolása*. Az állami impériumból levezethető legitim erőszak csak a központi államigazgatást illetheti, mert kizárólag így biztosítható az erőszak jogszerűsége, a törvényesség.
- *Az igazgatás centralizmusának és a pártpolitikától való függetlenség összekapcsolása*. A feltevés az, hogy a rendőrség direkt pártpolitikai célokra való felhasználása csak akkor zárható ki, ha a rendészet megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb és főleg ellenőrizhetetlenebb.
- *A centralizmus és a finanszírozhatóság összekapcsolása*. A rendőrség nem tehető ki az önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek, nem viselhető el, hogy a szegényebb településeken erre a célra kevesebb anyagi erőforrás jusson. Az igazságos elosztást csak a központi költségvetés biztosíthatja.
- *A centralizmus és a dekoncentráció összekapcsolása*. A rendészet dekoncentrált helyi szervei képesek a lakossághoz a lehető legközelebb vinni a rendészeti szolgáltatásokat anélkül, hogy a szakszerűséget és a törvényességet fel kellene adniuk.

Annak a gondolkodásnak, ami a szemléleti okokat létrehozta, vannak racionális indokai, de felismerhetők az egyoldalú, leegyszerűsítő vonások is.

*A szakértelem és a centrális államigazgatási szervezet* között direkt kapcsolat nincs, de kétségtelen, hogy a követelmények egységesítése és a teljesítmények azonos mércéje feltételezi a szakképzés központosítását, valamint a képesítési követelmények azonos elvek szerinti kialakítását, függetlenül attól, hogy a pályakezdő a központi államigazgatásban vagy az önkormányzati közigazgatásban kezdi meg a közszolgálatot. Ha ezek a feltételek megvannak, akkor az önkormányzati rendszerben szolgáló rendőrtől ugyanolyan profizmus várható el, mint az államrendőrségi szervezetben dolgozó kollegájától.

*A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium*, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági feladatok akkor is állami feladatok maradnak, ha azok

<sup>6</sup> Viszont a rendőrség irányításában direkt kormányzati beavatkozásokat lehetővé tevő, a centrális irányítást erősítő jogi konstrukciók a legnagyobb parlamenti pártok egyetértése mellett mindig zöld utat kaptak. Lásd például a rendőrségi törvény gyakori módosításait 2006 és 2010 között.

az autonómiákhoz kerülnek. Ezen az alapon tehát az önkormányzati rendőrség létét vitatni nem lehet. Már csak azért sem, mert a legitimitás a legalitással együtt értelmezhető. A legalitás nem más, mint a legitím erőszak alkalmazása törvényekben szabályozott anyagi és eljárásjogi feltételeinek együttes érvényesülése a rendészeti intézkedésekben. A törvény kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és épp a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását mindig az első teendők között találjuk egy diktatúra kiépítésekor.

*A rendőrség politikai irányítása* akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal demokráciákban nehezen törnek utat maguknak, legyen szó akár a kormányzati munkáról, akár a települési önkormányzatok működéséről. Vannak tapasztalatok, amelyek arra mutatnak, hogy a helyi demokrácia lassabban erősödik, mint annak országos intézményei, más jelek viszont arra utalnak, hogy a települések közös érdekei a helyi politikai erőket sokszor akkor is konszenzusra készítetik, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes segíteni a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő kormányzat.

*A rendőrség központi költségvetésből történő finanszírozása* a hiánygazdálkodás kezei között ugyanolyan forráshiányokat mutat, mint amivel a szegényebb önkormányzatok küszködnek. Sőt nemegyszer azt tapasztalni, hogy ezeket a hiányokat éppenséggel a helyi önkormányzatok pénzügyi-anyagi támogatásai képesek pótolni. Az nem kétséges, hogy a helyi közbiztonság fenntartása állami feladat, ezért arra csak a normatív támogatás biztosítása mellett lehet kötelezni az önkormányzatokat. Ezek olyan feltételek, amelyek a rendészeti igazgatás mai rendszeréből hiányoznak. Tapasztalhattuk azt is, hogy a központi finanszírozás mindig a nagy szervezetek csúcsán emészti fel a pénzt, így alig jut a végekre, ellenben a helyi költségvetés sokkal érzékenyebben képes kielégíteni a közvetlen végrehajtást támogató szükségleteket.

*A koncentráció és a dekoncentráció*, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás számára elsődlegesen szakmai feladat. Vannak világos rendező elvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni. Amennyiben a feladat messze túlnő a helyi adottságok ismeretén és sokkal inkább országos tájékozódást igényel, akkor annak a központi államigazgatásnál van a helye. Ha a feladat megoldása országos erőforrásokra támaszkodik szakértelemben, szervezeti, valamint anyagi-technikai értelemben egyaránt, akkor az ilyen teendőt hiba lenne decentralizálni. Másfelől viszont vannak olyan hatósági felhatalmazást igénylő állami feladatok, amelyek elvégzése alapos helyismeretet feltételez, továbbá a megoldása csak a helyi erők összefogásával lehetséges. „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.” (1997. évi XV. törvény, 4. cikk 3. bekezdés.)

Sok jel arra mutat, hogy a helyi közbiztonság fenntartása számos ilyen teendőből áll. „A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi

feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.” [1990. évi LXV. törvény, 1. § (2) bekezdés.] A helyi közügy az, amit a települési autonómia önállóan szabályozhat, és egyedi ügyekben szabadon igazgathat. A helyi közbiztonság védelme jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladata, ami azt jelenti, hogy ennek során az önkormányzat nem vonhat el olyan kompetenciákat, amelyeket törvény a központi államigazgatás kizárólagos hatáskörébe utalt, végrehajtásukhoz nem tarthat igényt a központi költségvetés normatív támogatására és nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését. Az előbbieken felsorakoztatott szempontokat a rendőrség tekintetében két megközelítésben érdemes vizsgálni.

*Az első a szervi és a szakirányú működés megkülönböztetése.* A szervi működés a szervezet fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges funkciókat foglalja magában. Ezek között kiemelkedik a szakképzés és a humánpolitika, az állomány mentális, egészségügyi gondozása, de hasonló fontosságú a műszaki-technikai fejlesztés is. Ezeket a funkcionális feladatokat akkor is célszerű központosítani, ha egyes szakirányú feladatok decentralizált megoldásokat kívánnak.

*A szakirányú feladatok kategorizálhatók szolgálati ágakként, illetve rendészeti funkciókként is.*

- *A közrendvédelem* a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet, a lakókörnyezettel való szoros együttműködést feltételeznek, az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció, az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető.
- *A közlekedésrendészet* önálló szolgálati ággként minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában található meg a maga helyét.
- *A bűnüldözés* alapvető rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési ügyek, amelyek jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolhatók egy önkormányzati rendőrségi szervezetnél is, ezért ide kívánkozna a szabálysértésekkel rokonítható bagatellobűnözés, különösen pedig az úgynevezett kettős alakzatú jogsértések nyomozása.
- *A csapaterő* megszervezésére olyan veszélyek elhárításakor kerül sor, amelyek megelőzése nem volt lehetséges, és a jogellenes állapot csak fizikai erőhatalommal számolható fel. Ebben az esetben a jelenlét mellett az elérhetőség és a reagálóképesség befolyásolja az intézkedések eredményességét. Az ilyen erők zárt szervezetet, a képességek állandó gyakorlással való erősítését és a legitim erőszak professzionális alkalmazását feltételezik. Ezen ismérvek alapján a karhatalmi rendészet nem decentralizálható, de a veszélyforrások helyes prognózisa alapján a regionális szervezeti egységeik létrehozása javítja az elérhetőséget.
- *Az igazgatásrendészet* egyes hatósági feladatai és szolgáltatásai központosítást igényelnek, más részlegei azonban helyet kaphatnak egy önkormányzati modellben is.

*A rendészeti funkciók* közül az őrködő, jelenlétben megtestesülő feladat-végrehajtás kívánkozik decentralizálásra. Az őrködő funkciót ellátó közrendvédelmi szolgáltatások önkormányzati rendőrségbe szervezése feltételezi egyfelől a helyi önkormányzati rendszer

átalakítását, másfelől pedig a közigazgatás átfogó modernizációját. Nagyszabású átalakításról van tehát szó, amit a rendészeti stratégia hosszú távú céljaként lehetne megvalósítani.

Nagyon jó lenne, ha az előbbieken vázolt tervek alaptörvényi megerősítést kapnának. Szemben azokkal, akik az 1989-es köztársasági alkotmány értékeit kiemelve nem akartak engedni a „'89-ből”, voltak hívei az új alkotmány megalkotásának is, és attól várták a rendészeti igazgatás gyökeres átalakítását, a rendészet modernizációját.

A joguralom, a hatalmi ágak megosztása, valamint az emberi jogok védelme a rendészeti igazgatásban akkor biztosítható a legjobb határfokkal, ha a rendészet visszatér a közigazgatás rendszerébe, ha a közigazgatás működési alapelvei az Alaptörvénybe kerülnek, a közzolgálat személyzetének védelme a politikai váltógazdálkodás viharaival szemben alaptörvényi megerősítést kap, és ha alkotmányjogi megalapozást nyer a helyi önkormányzati rendszer modernizációja.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény egy ponton újított, amikor is a rendészetet elválasztotta a honvédelemtől, amit amúgy csak diktatórikus berendezkedésekben szokás összekeverni. A közigazgatás működésének alkotmányos elveit azonban nem találjuk a fundamentumok között, pedig az állam törvényes, eredményes és hatékony működése azt nagyon is megkívánta volna. Az Alaptörvénynek az önkormányzatokról szóló rendelkezései egyáltalán nem az autonómiák megerősítésének a szándékát tükrözik. Mindezek a jövőben is komoly akadályai lehetnek a rendészet decentralizációjának. (FINSZTER 2012.)

## A magánbiztonság

Népszerű az a felfogás, miszerint a biztonság létrehozása maga is szolgáltatás. Amikor ezt a szolgáltatást a közigazgatás teljesíti, akkor a hatósági meghatározottsága kap hangsúlyt. Ennek jellemzője a közjoghoz kötöttség, a formakényszer és a hivatal és az ügyfél közti kapcsolat, ami egy sajátos alá- fölé rendeltséget jelent. A hatóság az ügyfél számára kötelezettségeket határozhat meg, és ezek teljesítését szankcióval is kikényszerítheti. Ha 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. A mellérendeltség a szerződés alanyaira vonatkozik, de nem érvényes a jogsértőre, akivel szemben a polgári jogi birtokvédelem és a büntetőjogi jogos védelem szabályai alkalmazhatók. Ezek a jogosultságok a megtámadott tulajdonost, illetve az érdekében eljáró vállalkozó alkalmazottját egyaránt megilletik, utóbbit azonban csak olyan terjedelemben, ahogyan a védekezés jogát maga a tulajdonos gyakorolhatja.

A biztonságnak egy további kibontása azt a céltudatos tevékenységek eredményének fogja fel, amikor állítja, hogy a biztonság létrehozása maga is szolgáltatás. A magánbiztonság jogosítványait a magánjogból meríti. A tulajdon, a birtoklás és a rendelkezési jog zavartalansága a jogvédelem széles lehetőségeit teremti meg. Kérdés azonban, hogy hol húzódnak e védelem határai. Amikor a tulajdonos maga gondoskodik biztonságáról, akkor a határok ott vannak, ahol a közjog kezdődik. Ezeket a határokat a büntetőjog maga is kiterjesztheti, például azzal, hogy a büntethetőséget kizáró okok közé felvette a megelőző jogos védelmet.<sup>7</sup> A jogintézményt a hatályos Btk. is fenntartotta. „Nem büntetendő annak

<sup>7</sup> Lásd a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 2009. évi LXXX. törvényt.

a cselekménye, aki a saját, illetve a mások személye vagy javai elleni jogtalan támadás megelőzése céljából telepített, az élet kioltására nem alkalmas védelmi eszközzel a jogtalan támadónak sérelmet okoz, feltéve, hogy a védekező mindent megtett, ami az adott helyzetben elvárható annak érdekében, hogy az általa telepített védelmi eszköz ne okozzon sérelmet.” (Btk. 21. §.) Ennek ellenére a birtokvédelem továbbra sem gyakorolható a közjog által tilalmazott magatartásokkal.

Másfelől a tulajdon terjedelme a modern piacgazdaságban nem teszi lehetővé a tulajdonos számára azt, hogy a birtokvédelem minden formáját maga teljesítse. Jogosítványainak egy részét szerződéssel átengedheti olyan vállalkozásnak, amelyik a birtokvédelmet szakmaként gyakorolja. Itt azonban tisztázásra vár az, hogy a magánbiztonság védelmét szolgáló vállalkozás keretében végzett vagyoni védelmi tevékenység hogyan határolható el a közbiztonság védelmét ellátó rendészeti hatósági tevékenységtől. Két szempontot érdemes kiemelni.

A magánbiztonság rendelkezésére álló védekező eszközök *forrása* a tulajdonost megillető birtokvédelem eszköztára. Ennél több jogosultsága a biztonsági vállalkozásnak sem lehet, hatékonysága mégis azzal fokozható, hogy a birtokvédelem lehetőségeit technikai háttérrel és szakmai felkészültséggel javíthatja. Ehhez képest a rendészeti igazgatás eszköztárának forrása az *állami impérium*, amely a közösségi értékek védelmében hatósági kényszerítő eszközöket is magában foglal.

A magánbiztonság vállalkozói formában történő gyakorlása közjogi szabályozást igényel. A közigazgatási jog ebben az esetben meghatározza a magánviszonyokba történő beavatkozás tartalmát és annak formáit, de ugyanakkor a közhatalom határait is kijelöli, mert a magánszférába beavatkozni csak a közjog által meghatározott módon és mértékig lehetséges. „Így minden közhatalmi pozícióra vonatkozó jogi szabályozás nem egyszerűen a magánviszonyokba való beavatkozás és a magánhatalom (individuális jogosultságok) korlátozása, hanem egyúttal a közhatalom gyakorlása, terjedelmének meghatározása, a közhatalom tulajdonságainak és kötelesegeinek rögzítése is.” (TAMÁS 2005, 293.)

A személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: magánbiztonságról szóló törvény) bevezetője szerint: „E törvény célja, hogy – a közrend, a közbiztonság javítása, s ezek részeként a személy- és vagyoni védelem, a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása érdekében – erősítse a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói szolgáltatás törvényességét, és további garanciát nyújtson a társadalom számára az e szolgáltatásokat igénybe vevők, illetve az e szolgáltatások gyakorlása során érintettek személyhez fűződő jogai, vagyoni érdekei sérthetetlenségére irányuló igényeinek érvényesítéséhez.” Vállalkozás keretében személy- és vagyoni védelmi, valamint magánnyomozói tevékenység a rendőrség által a vállalkozás részére kiadott működési engedély és a kamarai nyilvántartásba vételről szóló igazolás birtokában végezhető.

A magánbiztonságról szóló törvény megalapozta a rendészeti szervek és a magánbiztonsági vállalkozások együttműködését. Az együttműködés egyfelől a hatóság és ügyfél kapcsolatában jelenik meg. A vállalkozások az igazgatásrendészeti szolgálati ág ügyfelei, tevékenységi engedélyért, esetleg lőfegyvertartási engedélyért folyamodnak, továbbá alávetik magukat a hatósági ellenőrzés különböző formáinak. Másfelől a kooperációnak teret lehet az a közbiztonság, amelynek védelmét a partnerek a maguk sajátos eszközeivel szolgálják. Ebben az összefüggésben már nem hatóság és ügyfél jogviszonyairól, hanem



a társadalom azon szereplőinek öntevékeny kapcsolatairól beszélhetünk, amelyek egy szilárdabb közbiztonság megvalósításán közösen munkálkodnak.

A magánterek gyarapodásával a magánbiztonság jelentősége megnő, de ez nem jelenti azt, hogy a privát szféra az állami impériumból levezethető hatósági jogosítványokra tart-hat igényt, ellenkezőleg, éppenséggel az kap hangsúlyt, hogy a vagyonbiztonság érdekében a birtokvédelem se sérthesse az emberi méltóságot, és ne korlátozhassa az emberi jogok lényeges tartalmát. Az Alkotmánybíróság elvi élel leszögezte: „az állam miközben meg-teremti az alkotmányos tulajdonjog védelme körében a tulajdon technikai értelemben vett védelmét, egyúttal arról is köteles gondoskodni, hogy ez más alapjog aránytalan sérelmét ne idézze elő.” [36/2005. (X. 5.) AB határozat.] Megállapította azt is, miszerint „nincs olyan kényszerítő körülmény, amely a megfigyelésnek az intim szférára való kiterjesztését alkot-mányosan elfogadhatóvá tenné. Az emberi méltóságot érintő alapjogi korlátozást – a va-gyonőrzési feladatok ellátása körében – egy másik alapjog, nevezetesen a tulajdonhoz való jog érvényesülése, illetőleg védelme önmagában nem indokolhatja. Az a törvényi feltétel, miszerint az érintett személynek az alapjogi korlátozáshoz ráutaló magatartással történő hozzájárulása akár ahhoz is elegendő, hogy őt intim helyzetben megfigyeljék, sérti az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogot. Az ugyanis, hogy mi minősül ráutaló magatartásnak, esetenként változó, amely önkényes jogértelmezésre is lehetőséget ad, mert a vagyonőr belátásától teszi függővé a törvényi feltétel bekövetkezésének vagy el-maradásának megállapítását. A ráutaló magatartás meghatározása, illetve annak eldöntése, hogy mikor (mely esetekben, milyen jellegű területeken) szolgál jogszerűen a megfigyelés alapjául, a törvényalkotó feladata.” [36/2005. (X. 5.) AB határozat.] Az Alkotmánybíróság továbbá rámutatott: „az alkotmányosan megengedhető alapjogi korlátozás szintje nem azonos az elektronikus megfigyelőrendszer egyes elemei tekintetében. A megfigyelésnél (a felvétel készítésekor) a korlátozás szintje alacsonyabb: a tevékenység alkotmányos hatá-rainak kijelölésében az intim szféra sérthetlenségének van kiemelkedő szerepe; ezen túl a személyeknek a megfigyelt helyen való jelenléte, a hely jellegének megfelelő szokásos magatartása nem esik megfigyelési korlátozás alá. Ennek elismerése és megengedhetősége már csak azért is indokolt, mert a vagyontárgyak és a területen (létesítményben) meg-jelenő személyek a megfigyelés technikai jellegénél fogva nem elválaszthatók. A felvétel tárolásakor (a személyes adatok kezelésekor) a korlátozás szintje azért magasabb, mert a vagyonőrzés során óhatatlanul megfigyelt, de jogsértő magatartást el nem követő szemé-lyekről készült felvételek – mindaddig, amíg meg nem semmisítik azokat – akár szenzitív tartalommal is bírhatnak. A felvétel dokumentatív jellege miatt ugyanis különösen alkalmas arra, hogy a magánszférához való jog sérelmét eredményező módon visszaéljenek vele. Ennek megfelelően az a szabályozás, amely az elektronikus úton nyert felvételek tárolását az adott vagyonvédelmi helyzet által megkívántnál hosszabb időtartamig engedi meg, el-lentétes az egyén autonómiájának védelmével, és ez által az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével.” [36/2005. (X. 5.) AB határozat.]

Amikor az állam törvényt alkot a vagyonvédelmi vállalkozás feltételrendszeréről, azzal az alkotmányos tulajdonvédelem egyfajta kiteljesítését is szolgálja. Ez a kiteljesedés azon-ban nem jelenti azt, hogy a magánbiztonság hatósági jogosítványokat kap, hanem csupán annak kereteit teremti meg, ami a vagyonvédelem szakmai szintjét emeli professzionális magaslatokba. Ennek a szakmai felkészültségnek köszönhető az is, hogy a magánbiztonsági vállalkozás a törvényben meghatározott keretek között biztonsági technikát is alkalmazhat.

A tulajdon technikai védelme megvalósításának, az ahhoz rendelt eszköztár kialakításának azonban – más alapjogok védelmére tekintettel – megvannak a maguk alkotmányos korlátai. Az egyik ilyen alkotmányos korlát éppen az, hogy a magánbiztonsági vállalkozás nem kaphat hatósági jogosítványokat, és nem birtokolhatja a legitim erőszak-monopóliumot sem. [3/2001. (I. 31.) AB határozat.]

A tankönyv bevezetőjében a közjog-magánjog elválasztását olyan fejleményként határoztuk meg, amelynek döntő jelentősége volt a jogállami rendőrigazgatás megszületésében. Napjainkban egyre gyakrabban kérdőjelezzük meg e klasszikus felosztás létjogosultságát. Egyesek hangoztatják a „biztonsági ipar” szükségszerűségét a *magántulajdonon* alapuló piaccgazdaságban, amikor a *magánterek* a közterületek rovására egyre terebélyesednek.

A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény szerint: „E törvény alkalmazásában:

- a) közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is;
- b) nyilvános hely a közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely” [...]. [2012. évi II. törvény, 29. § (2) bekezdés, a)–b) pont.]

„A hazai szabályozás specialitása, hogy vannak olyan átmeneti megoldások, amelyekről nehéz eldönteni, hogy a magánbiztonság vállalkozói szférájába vagy a közbiztonság felletti hatósági felhatalmazás birtokában történő örökös területéhez sorolhatók. A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvényben szabályozott intézmények között több ilyen átmeneti formát is találhatunk. Fegyveres biztonsági őrseggel kell védeni az állam működése, illetve a lakosság ellátása szempontjából kiemelkedően fontos tevékenységet, létesítményt, szállítmányt, ha a védelemre a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek nem kötelezettek, de az őrzés a közbiztonság vagy a nemzeti vagyon védelme érdekében indokolt. Itt arról van szó, hogy az előbbi körbe tartozó vagyontárgyak védelmét a törvényhozó nem kívánta a biztonsági ipar magánvállalkozásaira bízni. Hatósági határozattal kötelezhetők az ilyen kiemelkedően fontos létesítmények és tevékenységek tulajdonosai, illetve működtetői, hogy külön őrző-védő testületet működtessenek, amellyel szemben magasabb megbízhatósági és szakmai követelmények támaszthatók. Az ilyen kondíciókkal létrehozott fegyveres biztonsági őrseg nem lesz hatóság, hanem megmarad biztonságot szolgáltató szakmai szervezetnek, amely azonban nem része a magánbiztonsági piacnak.

A hivatkozott törvény szerint a fegyveres biztonsági őrseg őrzési feladatokat ellátó, szolgálati fegyverrel és más kényszerítő eszközzel rendelkező, sajátos jogokkal felruházott biztonsági szervezet, amelynek tagjai a létesítő, illetve a működtető állami, önkormányzati vagy egyéb intézménnyel, gazdálkodó szervezettel munkaviszonyban, illetve közalkalmazotti jogviszonyban állnak. A fegyveres biztonsági őrsezt úgy kell megszervezni, hogy az – figyelemmel az alkalmazott biztonságtechnikai eszközökre, szolgálati állapotokra, az őrseg szervezetére, létszámára, felszereltségére, szolgálati rendszerére – biztosítsa az elrendelő határozatban szereplő létesítmény, illetve tevékenység őrutasításban meghatározott jogellenes cselekmények elleni védelmét. Az őrseg szakmai felügyeletét a rendőrség látja el. (E helyütt a mezőőrökről és a hasonló státusú őrsemélyzetekről azért nem ejtünk szót, mert azok, ha szűk körben is, de hatósági jogosítványai is lehetnek.)

Kétségtelenül vannak olyan jelenségek, amelyek a korábban nagyon is éles határokat elmosódottá teszik. A közjogban felfedezhető a civilisztikában elfogadott intézmények beszivárgása, mint például a jogi személyek büntetőjogi felelőssége vagy a büntetőeljárásban nálunk is kodifikált közvetítői eljárás, amely eredetileg a magánjogi igény egyik konszolidált (megegyezésen alapuló) kielégítésének a formája.

A magánjog művelői maguk is érzékelik ezt a konvergenciát, amikor olyan kérdések értelmezésére vállalkoznak, mint az úgynevezett „gyengébb fél” problémája. A szerződések világa egyenlőnek tekint vagyoni és szociális értelemben közel sem egyenlő szereplőket, akik ennek az aszimmetriának a vesztesei lehetnek. Ez arra készteti az államot, hogy a fogyasztóvédelem és a szociális biztonság közjogi eszközzel siessen a kiszolgáltatott rétegek segítségére. A civiljogászok elismerik e szükségleteket, de figyelmeztetnek arra is, hogy ezen a területen a túlzott állami beavatkozás, vagyis a magánjog-közjog határainak illetéktelen áthágása a piacgazdaság alapjait kérdőjelezi meg. (VÉKÁS 2008.)

A magánjogi szemlélet beszüremkedése a közszolgáltatásban is felfedezhető. A közigazgatással szemben támasztott hatékonysági követelmények ezt a szférát közelítik a vállalkozások világához. Jelezzük, hogy ezt a tendenciát veszélyesnek tartjuk, mert a joguralom helyett az eredményesség mindenáron való hajszolása lesz a cél, a teljesítmény mérésében pedig a statisztikai szemlélet veszi át a hatalmat a tényleges minőséget feltáró módszerekkel szemben. Törekvések látszanak a biztonsági piacon, ahol a vagyónvédelmi és magánynyomozói vállalkozások eszköztárukat a hatóságokhoz közelítő jogosítványokkal szeretnék gyarapítani.

Ilyen helyzetben nem a magánjog-közjog kettősségének feloldására, hanem éppen a két jogvilág közötti markáns különbségek tudatosítására van szükség, éppen azért, hogy illetéktelenül kicserélt eszközökkel ne veszélyeztessék saját társadalmi rendeltetésük teljesítését, és ami még súlyosabb következmény, ne sodorják veszélybe az alkotmányos demokrácia alapértékeit. Egy az unió valamennyi tagállamának magánbiztonsági piacát átfogó tanulmánykötet (Fehér könyv) ezt a kérdést merőben új megvilágításba helyezte.<sup>8</sup> A Fehér könyv szerzői szerint a magánbiztonság európai térnyerésében három tényező játszik szerepet:

Az első körülmény a magán- és közterületek közötti határok elmosódása. Egyre nagyobb teret foglalnak el azok a nyilvános helyek, amelyek magántulajdonban vannak ugyan, de éppen a tulajdonos által nyújtott szolgáltatások jellegére tekintettel nyilvánosak, vagyis bárki által igénybe vehetők.

A második ok a rendőrségek túlterheltsége, amely sürgeti a közbiztonságért viselt felelősség megosztását. Nem kétséges, hogy a közbiztonság szavatolása állami feladat, olyan államcél, amelynek az optimális teljesüléséért elsősorban a központi és a helyi közigazgatás felelős. A közigazgatástól azonban egyáltalán nem idegen egyes hatósági feladatok társadalmazása vagy legalább a központi közigazgatás decentralizációja.

A harmadik ok fiskális természetű. A közbiztonság fenntartásának teljes körű állami monopóliumban tartása ezt a feladatot finanszírozhatatlanná teszi. A rendészeti szakértelem és annak anyagi-technikai szükséglete olyan mértékben megnövekedett, hogy mindez a legegyszerűbb őrzési teendőket is jelentősen megdrágította. Egyre sürgetőbb lett e terhek megosztása a tulajdonosokkal, illetve a különböző rendezvények szervezőivel,

<sup>8</sup> Forrás: [www.coess.org/pdf/CoESS-INHES\\_White\\_Paper-Private\\_Security.pdf](http://www.coess.org/pdf/CoESS-INHES_White_Paper-Private_Security.pdf) (letöltés dátuma: 2009. 09. 03.)

az egyesületekkel és szövetségekkel. Legalább olyan mértékben, amennyire ezek a nagy tömegeket és a médiákat vonzó események jövedelmet is termelnek.

Az Európai Biztonsági Szolgáltatások Konföderációjának (*Confederation of European Security Services*) és a francia belügyminisztérium kutatási központjának (*INHES*) közös vállalkozásában készült Fehér könyv a továbbiakban széles adatbázisra támaszkodva azt vizsgálja, hogy az unióban a biztonsági piac résztvevőinek milyen feltételeknek kell megfelelniük ahhoz, hogy megnövekedett feladataikat teljesíthessék. Lényegében két követelmény írható le világosan: álljanak rendelkezésre megfelelő létszámban (mennyiségi feltétel), és képviseljenek magas szakmai színvonalat (minőségi feltétel).

A létszám optimális szintje még összehasonlító vizsgálatok segítségével is nehezen határozható meg, hiszen a felmérésben szereplő 27 uniós tagállamot eltérő privátgazdálkodási adottságok jellemzik. Az egyik mértékegység, amelyet a Fehér könyv használ, a rendészeti igazgatásban foglalkoztatott létszámmal történő összevetés. Ennek megfelelően hat olyan európai ország van, amelyben a magánbiztonságban többen dolgoznak, mint a rendészeti közszolgálatban. Ezek az országok: Észtország, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország és Szlovákia.

Egy másik szempont az egyes országok biztonsági iparában foglalkoztatottak számának százezer lakosra vetített aránya. Az Eurostat adatai szerint az unióban ez az átlag 237 fő. Ehhez képest a magyarországi kép több mint megdöbbentő. Hazánkban az európai átlag négyszeresét fogadja be a magánbiztonsági üzletág, a százezer lakosra jutó arányuk 1100 fő. Ezzel a 27 tagállam sorában az első helyre kerültünk, messze megelőzve az utánunk második helyen „kullogó” Ciprust.

A Fehér könyv nem tud magyarázatot adni erre a helyzetre, de hazai kutatások hiányában mi is csak találgathatunk. Lehet ennek egyik oka a viharos gyorsaságú privatizáció, ami az új tulajdonosok számára égető szükségletté tette a biztonsági piac kialakulását. További ok a kihasználatlan kapacitások gyors megszorodása (elhagyott gyárak, üres művelődési házak, elnéptelenedett laktanyák, funkciójukat veszített repülőterek stb.). A biztonsági piac számára szinte korlátlan mértékben állt rendelkezésre az élő erő, ráadásul a nyomott órabérek miatt ez bizonyult a legolcsóbb „beruházásnak”. Az ország logisztikai bázissá válása, a bevásárlóközpontok és az egyéb, mindenki számára nyitott „életterek” megszorodása ugyancsak növekvő nagyságú őrszemélyzetet igényel. Könnyű belátni, hogy ez egy sajátos extenzív fejlődést jelent, ami a szolgáltatások minőségét egyáltalán nem javítja. Valószínűleg nálunk is végbemegy majd egy tisztulási folyamat, amikor a ma még háromezret elérő vállalkozások száma néhány százra csökken, amint azt Ausztria vagy Németország példája mutatja.

Egyébként a magánbiztonság depolitizálása ugyancsak fontos lenne már a közeli jövőben is. A biztonsági ipar könnyen a vádlottak padjára kerülhet egy olyan felfogásban, amelyik abban a kiváltságosok előjogait véli felfedezni. Ettől nem esnek túlzottan messze azok a nézetek, amelyek a globalizációt, az áruk és a pénz világpiacát teszik meg első számú közellenségnek, a vagyonvédelmi vállalkozásokban pedig ezeknek „a világalomra” törő cégeknek a testőrségét azonosítják.

A következőkben arra keressük a választ, hogy a közbiztonság megerősítése érdekében miként lehet az egyéni, a közösségi és a magánbiztonsági képességeket összekapcsolni a rendészeti igazgatás hatósági kapacitásaival. Melyek azok a társadalmi struktúrák, amelyek a leghatékonyabban képesek részt vállalni a közbiztonság kollektív megteremtésében?

## A közösségek biztonsága

Ahogyan a közbiztonság nem az egyes polgár magánügye, ugyanúgy nem lehet a mindenható és mindentudó állam produkciója sem. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, a közbiztonság kooperáció eredménye. A kollektív önvédelem képes megsokszorozni az egyes ember védelmi lehetőségeit, a szolidaritásnak közösséget formáló ereje van, ha pedig az egymásért érzett felelősség toleranciával ötvöződik, eltérő kulturális, vallási és politikai gyökerekkel megáldott emberek is tudnak együtt cselekedni.

A rendszerváltozás időszakában derült ki igazán az, hogy a korábbi tekintélyelvű hatalom elsorvasztotta a kisközösségek kohéziós képességeit, az embereknek újra kellett tanulniuk az egyik leghatékonyabb kollektív politikai jog, az egyesülési szabadság gyakorlását. Amikor ez a tanulási folyamat már eredményeket hozhatott volna, egy olyan megosztott ország képe tárult elénk, amelyben a civil szerveződések is felvették ennek a különállásnak minden terhes vonását.

Az egyik póluson a polgárőr típusú kezdeményezések a rendőrséggel való meghitt viszonyra építettek, miközben törekedtek arra, hogy mind külsőségekben, mind önkéntes feladatvállalásaikban, mind pedig eszközeikben és módszereikben modellezzék a profeszszionális rendvédelem képét. A másik póluson megjelentek olyan mozgalmak, amelyek a gyengének vélt államhatalommal szemben tagadóan léptek fel, egyenruhájukkal, zárt könteleikkel az állam erőszakszerveinek konkurenciáját demonstrálták, egyben pedig a szolidaritás helyett a kirekesztést hirdették. A gárda típusú szerveződések a közbiztonságért folytatott küzdelmüket háborúnak ábrázolják, ahol pontosan meghatározható az ellenséghez tartozás minden kritériuma. A gárda hívei úgy vélik, hogy a „nemzetvesztőkkel” szemben a kiválasztottak egységfrontja lehet a méltó válasz. Szimbólumaik világossá teszik, hogy ebben az összefogásban milyen hagyományokat kívánnak feleleveníteni, kikre számítanak és abból kiket zárnak ki.<sup>9</sup>

Az imént leírt jelenségek ellenére az nem lehet vitás, miszerint a civil kisközösségnek joga van ahhoz

- hogy együttesen gyakorolják a polgárok önvédelmi jogosultságait, ekképpen meghatározva azok erőit;
- hogy ez a közösségi tevékenység a helyi politikai szereplők konszenzusát követelje, a szolidaritás és a tolerancia alapján;
- hogy kapjon támogatást a helyi rendőrségtől anélkül, hogy közigazgatási hatósági jogosultságokra tartana igényt; és
- az összefogást karolja fel az illetékes települési önkormányzat.

A civil szerveződés számára tiltott a szolidaritás elutasítása és a kirekesztés, amennyiben az mások jogainak és szabadságának sérelmével járna, továbbá tilos

<sup>9</sup> „Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint adott esetben az egyesülési jog korlátozásának nem előfeltétele, hogy konkrét bűncselekmény megállapításra kerüljön vagy fizikai erőszak valósuljon meg, verbális megnyilvánulások, erődemonstrációk is alkalmasak a jogsértő hatás kiváltására. Így például a kötelezőnek tekintett ruházat a nyilas vészkorszakhoz tapadó történelmi tapasztalatok okán, az azóta eltelt történelmileg rövid időre is figyelemmel objektíve alkalmas lehet egyes kisebbségek történelmi érzékenységének megsértésére.” A Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.20.783/2009/7. számú jogerős ítélete a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület feloszlásáról.

- fegyveres alakulat működtetése,
- kizárólag állami szerv hatáskörébe tartozó közfeladat ellátása és
- bűncselekmények elkövetése.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata részletesen feltárta azokat a veszélyforrásokat, amikor a közhatalom fenyegeti a jogállami értékeket.

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben, mintegy elvi élel kimondta, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.] [...] Ezért a jogállamiságnak való megfelelés – immár tartalmi értelemben – magában foglalja az Alkotmány valamennyi rendelkezésének egyidejű érvényesítésülését, beleértve ebbe az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét is. Az Alkotmánybíróság – a jogállam-értelmezés keretében – erről a következőképpen vélekedett: Az államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét. Egy szabadságjog megsértése ugyanolyan súlyú indok lehet az államszervezet demokratikus működése zavarának megállapítására, mint az intézmények tevékenységének fennakadása.” [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207., 209.]

Az alkotmánybírósági határozatok azonban nem tudtak hasonló egyértelműséggel szólni arról a helyzetről, amikor az alkotmányos alapértékeket magánszemélyek, avagy azok szerveződésai veszélyeztetik. Ebből a szempontból különös a 30/1992. (V. 26.) AB határozat sorsa. Ez a határozat több büntetőbírósi ítéletben olyan értelmezést kapott, miszerint a közösség elleni izgatás csak akkor állapítható meg, ha a magatartás következtében a büntetőjogi védelemben részesülő csoport (a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai) tagjai személye elleni közvetlen erőszak alkalmazásának veszélye is bekövetkezik.

Az izgatás körül kialakult jogértelmezés jelentős mértékben rontotta az alkotmányos alapokon nyugvó kollektív önvédelem civil kezdeményezéseinek hatékonyságát, minthogy olyan szélsőséges politikai célok álcázására is lehetőséget nyújt (rasszizmus, idegengyűlölet,

<sup>10</sup> Lásd erről az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény rendelkezéseit 3. §-ának rendelkezéseit.

„(1) Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal szervezeteket, illetve közösségeket hozzon létre vagy azokhoz csatlakozzon.

(2) Az egyesülési jog alapján a természetes személyek, valamint tevékenységük célja és alapítói szándéka szerint a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei szervezeteket hozhatnak létre és működtethetnek.

(3) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

(4) Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.

(5) Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre, valamint törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenység nem végezhető.”

intolerancia), amelyek veszélyeztetik a demokratikus társadalmi berendezkedés alapértékeit. Természetesen egy mégoly hibás jogalkalmazói gyakorlat sem tehető önmagában felelőssé ordas eszmék feltámadásáért, ehhez a gazdaság válsága, valamint kormányzati kudarcok ugyanúgy hozzájárulhatnak, mint a politikai pártok felelőtlensége, legyenek azok akár hatalmi, akár ellenzéki pozícióban. És még kell hozzá jelentős tömegek fogadókészsége is, amiben nem szenvedünk hiányt.

Noha a Fővárosi Ítéltábla felosztatást jogerőre emelő ítélete valóban fordulatot jelentett, de lehetőséget is adott a gárda híveinek ahhoz, hogy változatlan törekvéseiket más elnevezéssel, más szervezeti formákban, az eredeti célokat leplező új rendeltetéssel (hagyományörzés, népi tánc, parlagfűirtás, a közbiztonság védelme stb.) helyettesítsék. Ezek sorában különösen hatásosnak bizonyult a helyi közbiztonság védelmezésének hirdetése és a polgárőr elnevezés használata, minthogy olyan politikai célok álcázására nyújt lehetőséget, amelyek a bűnözésre semmiféle valódi visszatartó erőt nem jelentenek, de annál nyomatékosabban veszélyeztetik a demokratikus társadalmi berendezkedés alapértékeit.

Azokról a „gárda” típusú szerveződésekről van szó, amelyek a közbiztonság megvédelmezését egy olyan háborúnak ábrázolják, amelyben az erőszak-monopóliumot birtokoló rendőrség csődöt mondott, ezért azt pótolni kell. Szemléletükben frontvonal húzódik a magyarok és nem magyarok között, és pontosan meghatározható az ellenséghez tartozás minden kritériuma. A „gárda” hívei úgy vélik, hogy körülrajzolható azoknak a kisebbséghez tartozó embereknek a köre – elsősorban a cigány etnikum tagjai – akik bűnözésre hajlamosak, áldozataik kiszolgáltatott nem cigány emberek, akik a gárda demonstratív jelenlétével megvédelmezhetők. Szolidaritást nem egy település teljes lakosságával kell vállalni, hanem csak azokkal, akik hajlandók elfogadni a kirekesztés szempontjait. A bűnözésért felelőssé tett kisebbség tagjai nem tarthatnak igényt emberi méltóságuk elismerésére. A „gárda”-jelenség alá vonható minden olyan megnyilvánulás, ami a felosztatott Magyar Gárda alkotmányosértő tevékenységének más formákban való folytatásának minősül.

Bármilyen hevességgel is zajlik 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, amely nem nélkülözheti az ítélkezés iránymutatásait. A vizsgált területen a bűnüldözés ilyen iránymutatásokat nem kapott, és ez nem csupán az állami büntetőhatalmat, hanem a rendészeti igazgatás egészét is gyengítette.

Annak érdekében,

- hogy a jogállam alkotmányos alapértékei hatékony védelemben részesüljenek,
- hogy az állami erőszak-monopólium sérelmet ne szenvedjen,
- hogy a közbiztonság megőrzésében a rendészet továbbra is támaszkodhasson a szolidaritásra és a toleranciára alapuló társadalmi részvételre, szükséges az eddig követett szakmai gyakorlat kritikai elemzése, valamint a tárgykörbe tartozó igazgatási és bűnüldözési tevékenység fejlesztése. Mindenekelőtt azonban az olyan mozgalmak támogatása fontos, amelyek az alkotmányos értékek tiszteltetésére, a szolidaritásra és a toleranciára építik a rászorulókat védő feladatukat.

## A civil önvédelem és a polgárórség

A bűn legkiszolgáltatottabb célpontja az egyes ember, a magányos polgár, aki mind sérülékenyebb, és közben védekezőképességei csak fogyatkoznak. Nem csoda, hogy a bűnözéstől való félelem úgyszólván a társadalom minden rétegében jelen van, ámde nagyobb mértékben növekszik a leszakadó, elszegényedő csoportokban, különösen azoknál, akik az ország elmaradott térségeiben, kistelepüléseken élnek, és önvédelmi képességeik jelentősen korlátozottak. A kriminológusnak fel kell tennie a kérdést: lehet-e elegendő ismeretünk az imént jelzett folyamatokról? Azt kell mondanom, hogy nem!

Legutoljára a nyolcvanas évek közepén Szabó András irányításával folytak olyan kutatások, amelyek a települések közbiztonságát komplex módon vizsgálták. Ez azt jelentette, hogy a lakosság demográfiai jellemzői mellett értékelték a településszerkezet sajátosságait, az egyes vidékek gazdasági életben játszott szerepét. Elemezték az elvándorlás és az előre-gedés folyamatait, amelyek már akkor az ország bizonyos régióiban jellemző tendenciák voltak. Szabóék sajátos településtipológiát alkottak, amikor szóltak a munkahely és a lakóhely típusú településekről, megkülönböztették továbbá a bűnvonzó és a bűnkibocsátó régiókat. Felfigyeltek olyan jelenségek kriminális hatásaira, mint a hetvenes évek olajválsága, a mezőgazdasági termelés átalakulása, az ingázás, amit a mozgó bűnözés egy sajátos forrásvidékének is interpretáltak. Utaltak a szétagolt településszerkezetre, a 3200 körüli közigazgatási egységre, ami 1990-ben az önkormányzati rendszer kialakításakor jelentett szinte áthidalhatatlan problémát. (SZABÓ–KOLTAINÉ 1987)

Az elmúlt húsz esztendőben hasonló részletességű és szemléletű kutatás nem folyt. Voltak ugyan nagyszabású feltárások, amelyek a helyi bűnmegelőzés legcélszerűbb megoldásait keresték (KEREZSI–FINSZTER–KÓ–GOSZTONYI 2001), más országos kiterjedésű kutatások látencia- és viktimológiai felméréseket céloztak (IRK 2004b), de a helyi közösségek helyzetének szociográfiai pontosságú vizsgálata elmaradt.

A kutatások által feltárt „félelmi mezők” azt jelzik, hogy nem a bűnözés a rossz közérzet első számú oka, azt rendszerint megelőzi a szegénységtől, a munkanélküliségtől vagy a betegségek-től való rettegés. Feltételezhető azonban, hogy egyes vidékeken mégis a bűnözés a legnagyobb átélt fenyegetés, mert a lakosok ezzel találkoznak a mindennapokban, növekvő mértékben és mind durvább formában. Itt megdölni látszik az a tétel, miszerint a bűnözéstől azok félnek a legjobban, akik a legkisebb valószínűséggel válnak bűncselekmények áldozataivá. A lepusztuló kistelepülések idős lakosai napjainkban alapos okkal tartanak a személyük és javaik elleni támadásoktól. Revízióra szorul a bűncselekmények súlyáról kialakított, hagyományos felfogás is. A szabálysértési értékhatár alatt elkövetett tulajdon elleni támadás egy nyomorban élő családot alapjaiban rendíthet meg, míg az elkövetők számára sokszor a csekély értékű zsákmány is jelentős, mert őket ugyanaz a szegénység sújtja, mint áldozataikat. A fosztogatóknak szinte egyáltalán nem kell tartaniuk a leleplezéstől, mivel a sértettek sem reménykedhetnek kárenyhítésben. Az előbbi diagnózis felülvizsgálatra készíti a közbiztonságról eddig vallott nézeteinket.

- Először is lássuk be, hogy a bűnügyi statisztika nem alkalmas a közbiztonság valós állapotainak feltárására, javuló statisztikai adatok mellett is romolhat a közbiztonság.



- Másodsor, nem érdemes az ország közbiztonságáról általában szólni, az a helyi közbiztonság kis köréből épül fel, és ha az utóbbiak gyengülnek, akkor az összegezés sem lehet pozitív.
- Harmadsor, nincs külön közbiztonság és külön szubjektív biztonság. A közbiztonság egyszerre objektív állapot és megélt élmény, életminőség. Az nem lehetséges, hogy a szubjektív biztonság ingatag, de a közbiztonság az bezzeg szilárd.

Kérdés marad azonban, hogy a demokratikus jogállamban milyen munkamegosztás kívánatos az egyéni autonómia és az államhatalom veszélyelhárító képességei között ahhoz, hogy a közbiztonság ismét a legendás békeidők nyugalmával legyen jellemezhető. Az alkotmányosság talaján álló államhatalom nem vállalhatja egyedül a közbiztonság védelmét, mert egy ilyen „túlvállalás” finanszírozhatatlan lesz, és történelmi tapasztalatok szerint ez a buzgalom az egyéni szabadságok megsemmisüléséhez vezet.

Az 1991-ben alakult polgárőrség az egyik legnagyobb hazai egyesületként a társadalmi szolidaritás szép példája. Azt igazolja, hogy összefogással jelentősen javulhat az egyének és a közösségek önvédelmi készsége, a civil társadalom hozzájárulása nélkülözhetetlen a közrend fenntartásában és a közbiztonság megóvásában. A polgárőrsegek önként vállalt társadalmi feladatként, társadalmi munkában járulnak hozzá az egyéni és a kollektív önvédelemhez, az épített és a természeti környezet megóvásához.

A szakmai tevékenységet az Országos Polgárőr Szövetség (OPSZ) felügyeli. Ez a kötelező szövetségi tagság előírásával jár együtt, illetve a miniszteri szakfelügyelet létesítése is nélkülözhetetlen. Ezek a jogosítványok nem mondanak ellent annak, hogy az OPSZ a szakmai felügyelet mellett továbbra is ellátja a polgárőrsegek érdekképviselétét.

Ami a kötelező szövetségi tagságot illeti, az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott arra, hogy az nincs ellentmondásban az egyesülési szabadsággal és a szakmai autonómiával. A 22/1994. (IV. 16.) AB határozat az ügyvédek kötelező kamarai tagságával kapcsolatban kifejtette, hogy: „a kamara nem az egyesülési szabadság jogán alapított személyegyesülés, egyesület, személyközösség, személyi társulás vagy társadalmi szervezet, hanem köztestület, amelynek létrehozását törvény rendeli el”, továbbá: „a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületként szakmai kamarát és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot.” [22/1994. (IV. 16.) AB határozat.] Ezt az álláspontot erősítette meg az orvosi kamarával kapcsolatosan a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat is.

Nem tévedés azt gondolni, hogy ezen az úton az önkormányzati rendőrség egy sajátos alakzata létesül. Tekintettel kell lenni arra, hogy a javasolt forma miként illeszkedik a magyar közbiztonsági rendszerbe, továbbá az új feltételek között hogyan őrizhető meg a mozgalom legvonzóbb két vonása, az önkéntesség és a társadalmi jelleg.

Annak ellenére, hogy nálunk is érvényes az a megfigyelés, miszerint a bűncselekmények nagy többségét a városokban követik el, továbbá hogy a különböző földrajzi régiók bűnügyi terhelése nagyon eltérő, mégis a statisztikai számbavétel országos szinten történik, és mind a hivatalos értékelések, mind a sajtó, mind pedig a közvélemény az összesített adatokra figyel. Ez nem egyszerűen valamiféle statisztikai szemlélet. Mögötte az a meggyőződés húzódik meg, hogy a bűnözés elleni küzdelem csak országosan centralizált módon folytatható eredményesen, ami a központi államigazgatási (rendészeti) szervek feladata, a közbiztonság állapotáért pedig szinte kizárólag a kormány felel.

Hazánkban 1990-ben a demokratikus politikai rendszer egyik működési alapelve lett az önkormányzatiság, létrejöttek a települési önkormányzatok. A helyi autonómiák a települések lakosságának közös ügyeit demokratikusan választott képviselőik útján gyakorolják. Ez a fordulat az új politikai berendezkedés kialakításának talán legsikeresebb fejezete volt. A helyi önkormányzatokról szóló törvény már 1990 nyarán megszületett. A jogalkotás három alapelvet emelt ki: a helyi demokrácia megvalósítását, az átfogó felelősség elvét és a helyi önállóságot. A helyi demokrácia letéteményesei a szabadon választott képviselő-testületek. Az átfogó felelősség abban jelenik meg, hogy a helyi önkormányzat egyidejűleg több helyi közügy megvalósításával is foglalkozik. Helyi közügy az, amely a lakosság széles rétegeit érinti, és megoldása helyben biztosított. Az önkormányzati feladatokat a törvény határozza meg. Megkülönböztetünk kötelező és fakultatív feladatokat. A kötelező feladatok végrehajtásához az önkormányzatok a központi költségvetésből normatív támogatást kapnak, míg az önként vállalt feladatok teljesítésének anyagi alapjait maguknak kell megteremteniük. Az önkéntes feladat meghatározásánál arra is figyelemmel kell lenni, hogy az önkormányzat nem vonhat el hatásköröket más államigazgatási szervektől, és nem veszélyeztetheti a saját kötelező feladatainak ellátását. Érdemes megemlíteni, hogy a magyar közigazgatási rendszer reformjának 1992-ben született programja arra figyelmeztetett, hogy nem célszerű önkormányzati hatáskörbe vonni az olyan feladatokat, amelyek végrehajtása nagyobb szaktudást és jelentős anyagi eszközöket követel, hatásai pedig az ország egészére vagy nagyobb régióira kiterjednek.

Az önkormányzati törvény úgy foglalt állást, hogy a települési önkormányzatok a közbiztonsággal kapcsolatos helyi feladatokat önként vállalhatnak, de nem vonhatnak el hatásköröket a dekoncentrált államigazgatási-rendészeti szervektől, ugyanakkor nem is kell átvenniük a bűnözés elleni küzdelemben viselt kormányzati felelősséget.

Az önkormányzatok és a rendőrség kapcsolatának elemzésekor figyelemmel kell lennünk arra, hogy míg a rendészet 1945 után a jelenlegi centralizált és militarista szervezetét csaknem 45 év során formálta ki, és azt a jelek szerint 1990 után is megőrizte, addig az államszocializmus egész időszakában hiányzott az önkormányzati rendszer, és nem érvényesült az önkormányzatiság elve. A diktatórikus berendezkedés semmiféle autonómiát nem tűr el, s elvi szinten tagadja a hatalommegosztás elvét, ezért aztán a korábbi tanácsrendszer nem volt más, mint a központi hatalom akaratát végrehajtó helyi adminisztráció. Legyünk azonban igazságosak. Magyarországon a tanácsrendszer átalakítása már a hetvenes évek elején megkezdődött. Olyan tanácstörvény született, amely elismerte a lakosság helyi autonómiához való jogát. Más kérdés azonban, hogy a gyakorlatban 1990-ig ebből csak nagyon kevés valósult meg. Ezzel is magyarázható, hogy a helyi ügyek intézéséhez szükséges szaktudást csak fokozatosan lehet megszerezni. Az önkormányzat nyújtotta lehetőségekkel azok a települések tudnak jól élni, amelyek gazdaságilag erősek. A szegény önkormányzatok demokratikus mozgásteret jóval kisebb. Amikor a közbiztonság helyi ügyeit a jogalkotó nem adta az autonómiák gondozásába, arra gondolhatott, hogy a jogsértések elleni fellépés komoly szaktudást, nagy beruházásokat és jogi felelősséget jelent, amelyet csak a központi államigazgatás képes felvállalni. Ezt a vélekedést erősítette a bűnözésről kialakított kép. A jogpropagandában csak a súlyos és országos kihatású cselekmények kaptak hangsúlyt. Megjelent egy félelmetes mítosz, a nemzetközi szervezett bűnözés réme. Ez már csakugyan meghaladja egy város vagy egy falu lehetőségeit. Itt már egy ország ereje is kevés, nemzetközi rendőrségi együttműködésre van szükség, ami szintén a centralizáció irányába

hat. Társadalmi összefogásról, helyi bűnmegelőzési programokról alig esik szó, hiszen ezek teljességgel alkalmatlanok az alvilági támadások kivédésére.

Mindezekre tekintettel a rendőrségi törvény csupa olyan együttműködési formát határozott meg a helyi önkormányzatokkal, amelyek érdemi jogosítványokat nem adnak a települési autonómiák kezébe. 1991-ben még pályázati úton lehetett betölteni a kapitányi és a főkapitányi helyeket. A pályázatok elbírálásánál a helyi képviselő-testületnek szerepe volt, a pályázati rendszert azonban a későbbiekben megszüntették. Megmaradt a helyi rendőrség vezetőjének beszámolási kötelezettsége a képviselő-testület előtt, amelyet az el is utasíthat. Ilyenkor a beszámolót három hónapon belül meg kell ismételni. Ha a helyi képviselők akkor sem elégedettek a teljesítménnyel, kezdeményezhetik a rendőrség magasabb vezetőjénél a helyi kapitány vagy főkapitány alkalmasságának megvizsgálását. Ez akár a leváltáshoz is vezethet.

A rendőrségi törvény arra is lehetőséget ad, hogy a közbiztonság helyi ügyeinek vitelére bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságok alakuljanak. Jellemző azonban, hogy az ország számos településén ezek a fórumok a mai napig nem jöttek létre. Lehetőség van arra is, hogy az önkormányzat szerződés keretében anyagi támogatást adjon a helyi rendőrségnek. Ez azonban a rendészet anyagi igényeihez képest jelentéktelen, továbbá alkalmi jellegű, míg a rendőrség működése folyamatos támogatást igényelne. Az önkormányzatok azért sem adakozók, mert gyakran azt tapasztalják, hogy nem szólhatnak bele az adományok felhasználásába. Az elmúlt tíz évben a központi költségvetés jelentős anyagi eszközöket vont el az önkormányzatoktól, így azok egyre kevésbé képesek önként vállalt feladatokat finanszírozni. Ráadásul a közbiztonság védelme nem tartozik a sikeres vállalkozások sorába, így az önkormányzatok sem törekednek arra, hogy ezen a területen nagyobb szerephez jussanak. Az önkormányzati tisztségviselők jelentős része elfogadja ezt a helyzetet, megelégszik azzal, hogy a helyi rendőri vezetőkkel jó kapcsolatokat alakít ki. Ez az álláspont pasztikusán megjelenik néhány magyar város közbiztonsági programjában. Ezek a stratégiák erőteljesebb rendőrségi fellépést sürgetnek, keveslik a rendészeti jogosítványokat, és meglehetősen elnézők az esetleges rendőri túlkapasokkal szemben. A bűnmegelőzést egyáltalán nem tekintik kötelezettségüknek, bírálják az ügyészséget hivatali szemlélete miatt, elégedetlenek a bíróságokkal a lassú ítélezést látva, végül pedig a lakosság lecsúszott rétegei iránt kevés szolidaritást mutatnak, sőt a cigány lakossággal kapcsolatban nem mentesek az előítéletektől sem. (Az egyik városi programban például határozottan felvetődött a beilleszkedni nem tudó családok kitelepítése, illetve annak megakadályozása, hogy ilyen bajokkal küszködő emberek ott kapjanak lakást.)

Van másfajta álláspont is. Sok önkormányzati felelős felismerte azt, hogy a bűnözés jelentősen nagyobb részét teszik ki a kis és közepes súlyú cselekmények, amelyek a lakosság biztonságérzetét jelentősen rontják. Ezek a jogellenes magatartások helyben termelődnek, és az ellenük való eredményes védekezés is a helyi erők összefogását feltételezi. Az is érzékelhető, hogy a centralizált rendőrség sokszor képtelen alkalmazkodni a helyi szükségletekhez, minthogy tevékenységét a központból irányítják.

Az önkormányzatok szerepét látva elmondhatjuk, hogy a magyar közbiztonsági rendszer igazgatási típusú, a hatósági kényszerre épít, társadalmi erőket ebbe a tevékenységbe csak korlátozottan és alacsony hatékonysággal képes bevonni. A közbiztonság hatósági eszközökkel történő kezelése csak úgy tud megfelelni a jogállami követelményeknek, ha a taktikai elképzelésekhez állandóan újabb és újabb törvénymódosításokat kezdeményez

a kormányzat. Ez az aktivitás ugyanakkor nem tűri az időigényes és a tudományos előkészítést is feltételező jogi reformokat. Jól mutatja ezt a büntetőeljárás reformjavaslata, amelyből törvény lett ugyan, de hatályba már nem léphetett. Mindez súlyos csapás a jogbiztonságra, amely nélkül közbiztonság sem lehetséges.

A kialakult helyzet nem kecsgetetett túlzottan sok reménnyel a 21. század első évtizedeiben. A következő esztendőktől sem várható egy nagy és átfogó rendőrségi reform. Ugyanis ehhez egyrészt el kellene hinnünk azt, hogy a demokratikus berendezkedések a bűnözés elleni harcban is sikeresek, mégpedig azért, mert képesek megőrizni az alkotmányosság alapértékeit, és még kockázatvállalás árán sem veszik át a bűnözés logikáját. Vagyis akkor is megszüntették a halálbüntetést, amikor tudták, hogy a gyilkosok ezt a példát nem fogják követni. Másrészt el kellene hinnünk, hogy az alkotmányos berendezkedések olyan feltételeket teremtettek a bűnmegelőzés számára, amelyek e területen jelentősen javították a közbiztonságot, és különösen pedig az egyes emberek életminőségét. A hazai kutatásoknak most nincs is komolyabb feladatuk, minthogy e hit kialakításához bizonyítékokkal szolgáljanak.

Az igazgatási típusú közbiztonsági rendszert társadalmi alapúvá kellene átalakítani. Ebben célszerű munkamegosztás valósul meg a központi közigazgatás és a helyi önkormányzatok között, a rendszert visszatér a civil közigazgatáshoz, a korszerűsítési programok egyszerre érvényesítik a centralizáció és a decentralizáció szervezési elveit, kialakul egy differenciált kriminálpolitika, amely a büntetések mellett a támogató-segítő megoldásoknak is utat enged, végül létrejönnek a bűnmegelőzés szociális és helyi modelljei.

Rendőrségi reform hiányában az *önkéntes önkormányzati polgárőrség* megteremtése lenne az első lépés azon az úton, amely a helyi közbiztonság megóvásában az autonómiák fokozottabb szerepvállalásához és nagyobb felelősségéhez vezet. Az új rendszer jelentősen hatékonyabb és gazdaságosabb védelmet nyújtana a helyi közösségek számára a jogellenes emberi magatartások által fenyegető veszélyekkel szemben. Nem kétséges, hogy a polgárőrség megújítása katalizátora lehetne a teljes rendészeti reformnak is.

A másik irányzat – és a következőkből látni fogjuk, hogy ez valósult meg – a polgárőrség centrális jellegét erősíti azáltal, hogy az Országos Polgárőr Szövetséget ruházza fel köztestületi jogosítványokkal, a helyi szervezeteknél pedig a rendőrség szakmai felügyeletére helyezi a hangsúlyt. Ez a megoldás a jelenlegi rendészeti struktúra megőrzését vetíti előre.

Azt, hogy a polgárőrsegek az egyesülési jogban meghatározott szerveződésen túl kapjanak törvényi elismerést, már a kilencvenes évek végén maguk a polgárőrök kezdeményezték, ehhez azután csatlakozott az Országos Polgárőr Szövetség. E törekvések egyik célja a legnagyobb magyar társadalmi önszerveződés rangjának elismertetése volt, de túl ezen, azt is remélték, hogy a polgárőrsegek jogosítványai gyarapodnak, ami hatékonyabbá tehetné a közösségek biztonságának szolgálatát.

A polgárőrsegről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény, merőben új felfogást tükröz. Már az is jellemző, hogy egy társadalmi mozgalomról szólva az első, amit a jogalkotó hangsúlyoz nem más, mint a következő: „A közbiztonság és a közrend megteremtése az állam alapvető joga és kötelessége.” (2011. évi CLXV. törvény, bevezetés.) (Az, hogy az állam ezt a jogát a közösségtől kapja, a szövegből nem derül ki.) A továbbiakban az olvasható, hogy amennyiben az állampolgárok a közbiztonság és a közrend fenntartásában részt kívánnak venni, arra a polgárőrség nyújt cselekvési lehetőséget. Az egyesületi formát tehát nem a polgárok választják meg (ez következne az egyesülési

szabadságból), hanem a jelen törvény. Ennek a legitimált formának hatékony működését kívánja a törvény a következőkkel elősegíteni:

- „2. § (1) Polgárőr szervezet:
- a) a polgárőr egyesület,
  - b) a területi polgárőr szövetség, valamint
  - c) az Országos Polgárőr Szövetség.
- (2) A polgárőr szervezetek politikai tevékenységet nem folytathatnak, működésük a politikai pártoktól független [...]
3. § (1) A polgárőr egyesület alapfeladatként a helyi közrend és közbiztonság védelme, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében közterületi járőrszolgálatot, figyelőszolgálatot, a közúti baleset helyszínén, valamint bölcsőde, óvoda, általános és középiskola közvetlen közelében jelzőőri tevékenységet lát el.
4. § (1) A polgárőr egyesület a 3. § (1) bekezdésében meghatározott alapfeladatokat akkor kezdheti meg, valamint végezheti, ha:
- a) a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal írásbeli együttműködési megállapodást kötött, valamint
  - b) az Országos Polgárőr Szövetség tagja [...]” (2011. évi CLXV. törvény, 2–4. §.)

A továbbiakban pedig ezt olvashatjuk:

- „7. § (1) Területi polgárőr szövetségnek minősül a polgárőr egyesületek olyan szövetsége, amelyet a megyében (fővárosban) székhellyel rendelkező polgárőr egyesületek hoznak létre, és az e törvényben meghatározott feladatokat látja el.
- (2) A területi polgárőr szövetség a 8. § (4) bekezdés szerint akkor kérheti felvételét az Országos Polgárőr Szövetségbe, ha a székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal megkötött együttműködési megállapodással rendelkezik [...]
8. § (1) Az Országos Polgárőr Szövetség az önkormányzás elvén alapuló közhasznú jogállású köztestület. Az Országos Polgárőr Szövetség névhasználatára kizárólag az e törvény által létrehozott köztestület jogosult.
- (2) Az Országos Polgárőr Szövetség feletti törvényességi ellenőrzést az ügyészség gyakorolja.
- (3) Az Országos Polgárőr Szövetség az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervével együttműködési megállapodást köt.
9. § (1) Az Országos Polgárőr Szövetség közigazgatási hatósági feladatként:
- a) kiadja a polgárőr tevékenység végzésére jogosító igazolványt (a továbbiakban: polgárőr igazolvány),
  - b) nyilvántartást vezet a kiadott polgárőr igazolványokról, a kiadásuk alapjául szolgáló, a 10. § (3) bekezdésében meghatározott feltételek igazolásához szükséges adatokról, az adatváltozásról, a polgárőr szolgálat ellátására jogosultakról, az igazolvány visszavonásáról, bevonásáról,
  - c) dönt a szolgálati és etikai szabályokat megszegő polgárőrökkel szemben benyújtott panaszról,
  - d) az országos baleset-megelőzési bizottság tagjaként közvetlenül is részt vesz a baleset-megelőzésben.

- (2) Az Országos Polgárőr Szövetség további feladatai:
- a) gondoskodik a polgárőrök szakmai felkészítéséről, képzéséről, továbbképzéséről,
  - b) a polgárőr szolgálat ellátását meghatározó szolgálati és etikai szabályzat megalkotásával biztosítja a polgárőr szolgálat rendeltetésszerű és szakszerű ellátását,
  - c) meghatározza a polgárőrség bűnmegelőzési, közlekedésbiztonsági tevékenységének irányait, folyamatos szakmai koordinációval segíti a területi polgárőr szövetségek és polgárőr egyesületek tevékenységét,
  - d) az Országgyűlés rendészeti ügyekkel foglalkozó bizottsága részére minden év március 31-ig írásos beszámolót készít és a bizottság munkaterve szerint tájékoztatót tart,
  - e) képviseli és védi a polgárőrség, valamint a polgárőrök érdekeit,
  - f) véleményt nyilvánít az e törvény hatálya alá tartozó tevékenységeket érintő jogszabályokról, kezdeményezheti jogszabályok kiadását,
  - g) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény adatvédelmi szabályai megtartásával a nyilvántartásában szereplő adatokról –személyazonosításra alkalmatlan módon – statisztikai adatokat szolgáltat, valamint
  - h) kapcsolatot tart a polgárőri tevékenységet ellátó külföldi szervezetekkel.
10. § (1) A polgárőri szolgálat a 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti feladatok e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő ellátása.
- (2) A polgárőri szolgálat ellátásának rendjével kapcsolatos részletes szabályokat az Országos Polgárőr Szövetség által kiadott szolgálati és etikai szabályzat állapítja meg.
- (3) Polgárőr az a
- a) 18. életévét betöltött,
  - b) cselekvőképes és
  - c) büntetlen előéletű személy lehet, aki nyilatkozatával önként vállalja a polgárőri szolgálat ellátását és magára nézve kötelezőnek ismeri el a (2) bekezdés szerinti szabályzatokat [...].
11. § (1) A polgárőr a 3. § (1) és (2) bekezdésben meghatározott alap- és kiegészítő feladatokat kizárólag polgárőr igazolvány birtokában láthatja el. A polgárőr igazolvány formátumát a rendészetért felelős miniszter állapítja meg [...].
15. § (1) A polgárőr a polgárőri szolgálat ellátása során hatósági jogkörrel nem rendelkezik, a Rendőrségről szóló törvényben meghatározott kényszerítő eszközt – az e törvényben meghatározottak kivételével – nem alkalmazhat, valamint köteles az eljárása által érintett személyek emberi méltóságát és alapvető jogait tiszteletben tartani [...].” (2011. évi CLXV. törvény, 7–11., 15. §§.)

Az kétségtelen, hogy a kollektív önvédelem és az egymás iránti szolidaritás önként vállalt közösségi formája jól beilleszthető az egyesülési szabadság keretei közé, de a közbiztonság társadalmi eszközökkel történő védelme is köteles tiszteletben tartani mások méltóságát, és nem veheti át a hatóságok szerepét sem.

## Összefoglalás a VI. fejezethez

A rendszerelmélet sajátja, hogy olyan törvényszerűségeket kutat, amelyek egyaránt érvényesek a fizikai valóságra, a gondolati képződményekre és az emberi közösségekre. Ezzel szemben a szervezetelmélet (szervezéstan vagy szervezéstudomány) csupán a szervezatként működő társadalmi rendszerekkel foglalkozik. A szervezetek emberekből álló közösségek, amelyek meghatározott társadalmi rendeltetéssel és céllal jöttek létre. „A szervezet nem más, mint a munkamegosztásban kialakított együttes cselekvés lehetősége és kerete.” (PAPP 1995, 24.)

„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.” (FICZERE–FORGÁCS 2004, 20.)

A modern polgári jogállamban közbiztonsági rendszeren mindazon jogszabályok, állami szervek, társadalmi szervezetek és vállalkozások, továbbá feladatok és funkciók összességét értjük, amely rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.

Az előbbieknél megfelelően a közbiztonsági rendszer maga is alrendszerekből 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 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, a nemzetbiztonság és az államhatár megóvása érdekében a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek megelőzése, elhárítása, avagy csökkentése; továbbá a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, a megsértett jogrend helyreállítása.

A szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok:

- az *általános rendészeti hatáskörű* rendőrség,
- a *speciális hatáskörű* rendőrségek,
- *civil nemzetbiztonsági szolgálatok*,
- a *pénzügyi igazgatás területén általános hatáskörrel* felruházott a pénzügyőrség,
- a *büntetés-végrehajtással összefüggő különös rendészeti hatáskörrel* rendelkező büntetés-végrehajtási testület.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény szerint:

” 1. § Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai:

- a) az Információs Hivatal,
- b) az Alkotmányvédelmi Hivatal,

- c) a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
- d) a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint
- e) a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ [...]” (Nbtv. 1. §.)

A rendészeti rendszer fontos elemei azok a szervezetek, amelyek a rendészeti tevékenységet közvetlenül támogató közfeladatokat látnak el:

- A Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TEBEK).
- A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKZH)
- Az Európai Unió bűnüldözési információrendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében működő Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ.
- A Nemzeti Szakértői és Kutató Központról szóló 350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet szerint a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ (a továbbiakban: NSZKK) a Kormány által alapított központi költségvetési szerv.
- A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivalként működő központi költségvetési szerv.

Ha 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. A magánbiztonság rendelkezésére álló védekező eszközök forrása a tulajdonost megillető birtokvédelem eszköztára.

A polgárőrségek önként vállalt társadalmi feladatként, társadalmi munkában járulnak hozzá az egyéni és a kollektív önvédelemhez, az épített és a természeti környezet megóvásához.

## Kérdések a VI. fejezethez

1. Mit értünk rendszerelméleten?
2. Hogyan határozható meg a közbiztonsági rendszer, melyek annak alrendszerei?
3. Melyek a szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságok?
4. Milyen jellemzőkkel írható le a magánbiztonsági rendszer?
5. Miként jellemezhető a polgárőrség működése a közbiztonság oltalmazásában?



Vákát oldal

## VII. fejezet

### Rendészeti stratégiák

#### Tervezés a közigazgatásban és a gazdaságban

A *közhivatal* a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. A közigazgatás minden ágazatának van jól meghatározható társadalmi rendeltetése, de egyetlen ágazatának sem lehet célja a saját jövedelmezősége.

A közigazgatási eszközöket igénylő közös szükségletek legfőbb jellemzője, hogy azokat nem a piac közvetíti, ellenkezőleg, azáltal válnak igazgatási feladatokká, hogy a magánszféra alkalmatlannak bizonyult a kielégítésükre. A fejlett árutermelő társadalmakban ezeket a szükségleteket éppenséggel a szabad gazdaság támasztja pontosan azért, hogy az egyes emberek és közösségeik alkalmassá váljanak az értékteremtésben való részvételre. (A modern közigazgatás az ipari forradalom korának terméke.)

A közfeladatok ellátása hatósági kötelezettség, amelyhez azonban hatósági monopóliumok járulnak. A közigazgatás nem működhet ilyen felhatalmazás nélkül. A közhatalom lényege, hogy az ügyfelek számára kötelező magatartást írhat elő, és a kötelezésnek hatósági kényszerrel szerezhet érvényt. E közhatalmi jogosítványok monopóliuma kizárja a versenyt. (A közigazgatási jog kialakulása a 19. században megszületett polgári jogállam terméke.)

A hatósági monopólium jogi felhatalmazás nélkül az önkény forrása. Alkotmányos demokráciában a modern közigazgatás fejlett közjogot feltételez. Hatósági jogosítványokkal felruházott közhivatalt csak jogszabály hozhat létre, hatáskörét és illetékességét ugyancsak a jogi felhatalmazásból kapja, eljárása joghoz kötött, hivatalnokai igazgatási jártassággal és közéleti felkészültséggel felvértezett szakemberek, akik működésük során csak olyan hatósági intézkedéseket hozhatnak, amelyekre a jog felhatalmazást ad. A közigazgatás működését nem a cselekvési autonómia, hanem a hivatali tevékenység szigorú kötöttségei jellemzik.

A közigazgatás egyetlen résztvevője sem tekintheti apparátusát a saját tulajdonának. A közigazgatásban mindenki csak szolgál. A hatósági jogosítványok „tulajdonosa” maga az állam vagy az önkormányzat. Ezek a szereplők törvényben meghatározott módon osztoznak az állami impériumban. A közfeladatok végrehajtásához ingatlanvagyonra és pénzeszközökre van szükség. Ezek azonban az állami vagy az önkormányzati köztulajdon részeiként, valamint költségvetési források formájában jelennek meg, és az államháztartás rendje szerint használhatók fel a közfeladatok ellátására. Az állam is, az önkormányzat is felléphet a piacon mint szerződő fél, de ebben a szerepükben nem vehetik igénybe közhatalmi jogosítványukat, a közigazgatási hatósági feladatait viszont nem teljesítheti a piac szabályai szerint. Egyes hatósági szolgáltatások illetékkötelesek, ez azonban nem piaci ár, hanem az adózás egy különleges formája.

A közigazgatási ágazatok közötti és az egyes ágazatokon belül érvényesülő munkamegosztás alapja nem a technikai és a technológiai feltételek együttese, hanem a jogszabályban meghatározott feladatmegosztás és hierarchia. A közszolgálat személyzetének összetétele, a képesítési követelmények, az előmeneteli és jövedelmi rend a közszolgálat jogi szabályozásának a tárgya.

A közigazgatás jogi megalapozása önmagában is alkalmas egy fontos következtetés levonására, ami döntően befolyásolja a közszolgálat stratégiai tervezését. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jobbiztonság. Ez az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előreláthatóságával jellemezhető. Kimondható tehát, hogy míg a vállalkozások természetes létformája a változás, addig *a közigazgatás természetes létformája az állandóság.*

A közszolgálati stratégia kialakításánál a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, amely a vállalati tervek végrehajtásának a garanciája. 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 sorsuk, hogy senki nem hajtja végre őket.

A közigazgatásban nem működnek azok a mechanizmusok sem, amelyek a gazdasági életben kikényszerítik a stratégiai gondolkodást. A hatósági monopólium kizárja a versenyszituációt, tehát nem kell számolni a versenytársakkal. (Természetesen a hivatalok között igenis létrejöhét konkurencia, ez azonban nem a piac értékítélete szerint, hanem az egyes szervezetek informális érdekérvényesítő képessége, valamint más hatalmi tényezők által dől el. És ami még nagyobb baj, ez a fajta hivatali versengés nem teszi jobbá és olcsóbbá a bürokráciát, hanem lerontja és megdrágítja.)

A hivatal és az ügyfél kapcsolatának alá-fölé rendeltségi 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 azok a jó tanácsai, miszerint a panasztevővel udvariasan kell bánni. Hogy mi legyen a jogsértővel, arról ez a tudomány diszkréten hallgat.)

A vállalkozások életében a stratégia biztosítja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók *érdekszövetségét.* (CsATH 1993.) A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölé rendeltség, a feltétlen engedelmesség, a közszolga fegyelme szavatolja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közhivatali stratégia végrehajtását csak a tervezők agresszív arroganciája képes kierőszakolni. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló pánik és a tömeges menekülés. (Önmagában nem a létszámcsökkentés a kifogásolható, minthogy ez lehet a hatékonyságot növelő tényező. A hibás premisszákra támaszkodó tervezés a legértékesebb munkatársakat üldözi el.)

A közigazgatás és a gazdasági élet eltérő természetrajzát a következő összevetés érzékelteti.

10. táblázat  
Közigazgatás és gazdaság

Közigazgatás	Gazdaság
• Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető)	• Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető)
• A piac alkalmatlansága	• A piac a legalkalmasabb
• Államcélok, kormányzati stratégiák	• Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés
• Hatósági monopólium	• A monopólium tilalma
• Fejlett közjog	• Fejlett magánjog
• Szolgáltatászerű (senki ne tekintse saját tulajdonának)	• Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

*Forrás: saját szerkesztés*

A tudományos technikai és technológiai fejlődés változtatásra kényszeríti a gazdasági életet. A közigazgatásra e kihívások kevésbé hatnak kényszerítő erővel, sőt a megdermedt struktúrák éppenséggel akadályozzák az új vívmányok befogadását. A vállalkozások megújulását azon szakmák követelményei is katalizálják, amelyek részt vesznek a termelési és szolgáltatási folyamatokban. A közigazgatás is szaktudásra épít, de a szakmai követelmények érvényesítése a hierarchia falaiba ütközik. A hozzáértés zavarja a közigazgatási piramist, mert a szaktudás a vezetői tekintély legerősebb ellensúlya. (Különösen így van ez a kontinentális közigazgatásban, amelynek gyökereit a feudális abszolutizmusban találjuk. A feudális hagyományokat ez a közigazgatás a mai napig nagy szeretettel őrzi és ápolja.)

A vállalkozások teljesítményét a jövedelmezőség egzakt módon képes mérni. A fejlődés kényszere azonban csak a hatékonyság növelésével együtt segíti a gyarapodást. Ezzel szemben a közigazgatás teljesítményét egyetlen mennyiségi mutatóval nem lehet értékelni. Ha erre mégis kísérletet tesznek (például a hatékonysági tényezők bonyolult hálózata helyett bizonyos statisztikai adatokat használnak), akkor annak nem teljesítményjavító, hanem az alacsony hatékonyságot elfedő és ezzel együtt a statisztika hitelét rontó következményei lesznek.

Egzakt mérőszámok hiányában a közigazgatás hatékonysága nehezen becsülhető meg. Ezzel magyarázhatók az állandóan növekvő finanszírozási igények, a közszolgálatok soha nem szűnő létszám- és költségvetési gondjai. Ezeket a feszültségeket rövid távon nem lehet stratégiai tervezéssel elhárítani. Annál hatásosabbak a váratlan és előre ki sem számítható kormányzati beavatkozások, amelyeket aztán utólag minden nehézség nélkül lehet reformnak vagy modernizációnak nevezni, akkor is, ha a nagy ívűnek szánt szervezeti változtatásokat hamarosan korrigálni kell. (A gazdasági életben az ilyen intervenciók bizonyosan a vállalat bukásához vezetnek.)

A professzionalizmusnak és a hatékonyság javításának azonban a közigazgatásban is vannak esélyei, amennyiben a belső igazgatás és a szakirányú működés jól elválasztható egymástól, továbbá ha a szakirányú tevékenység rendszeresen képes visszaigazolni a hozzáértésnek köszönhető eredményeket. Ennek megfelelően a Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014-2020 munkaanyag részletesen szól a versenyképesség

fejlesztéséről: „A versenyképességet a közigazgatásban négy szempont egyidejű alkalmazásával kell elérni:

- Közigazgatási értelemben a versenyképesség azt jelenti, hogy az állami működés egyrészt az állampolgárok, a vállalkozások és más szervezetek számára egyaránt kisebb költséget követel, másrészt a belső működést tekintve is hatékonyabb.
- Gazdasági értelemben a versenyképességi kritérium azt kell, hogy jelentse, hogy az állam ne akadályozza a vállalkozások életét, hanem inkább segítse azt, mégpedig jobban, mint más országokban. Ez egyrészt a szolgáltató jelleg kialakítását jelenti, másrészt az adminisztratív teher mértékének lehető legalacsonyabb mértékűre csökkentését.
- Társadalmi értelemben akkor versenyképes a közigazgatás, ha nemcsak megkönnyíti, hanem segíti is a lakosság mindennapi életét, de legalábbis semmiképpen sem gátolja. Kiemelten kell segíteni az emberek munkával való „kapcsolatát”, illetve az életük családalapítással, családfenntartással kapcsolatos részét. Ebben az esetben is a szolgáltatásalapú működés megvalósítása áll a középpontban.
- A jogalkotás szempontjából pedig akkor versenyképes a közigazgatás, ha a jogi szabályozások rendszere stabil, értelmezhető és végrehajtható környezetet biztosít minden szereplő számára. Az egyes területek, eljárások túlszabályozottságát csökkenteni kell, a dereguláció eszközeivel átláthatóbb, kompaktabb, élhetőbb jogi környezetet kell kialakítani és fenntartani, a minőségi jogalkotást kell szem előtt tartani.”

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

- A közszolgálat jövőjét a társadalom által támogatott *politikai konszenzusra* alapozva, a szakigazgatás ágazati *szakmai követelményeivel* harmonizálva szükséges megtervezni. A politikai konszenzusra nem csupán azért van szükség, mert esetenként a kormányzati erőknél csekély többségük van, hanem azért is, mert függetlenül politikai erejüktől, nem jellemzi őket az abszolút igazság ismerete. Ezért a bölcs kormányzás a konszenzusban a legjobb megoldások keresésének egyetlen lehetséges útját ismeri fel.
- Ugyanez a logika készíti a végrehajtó hatalmat a közszolgálat *szakmai követelményeinek* megértésére, ami azt is garantálja, hogy a közigazgatás személyzete nem elszenvedi, hanem sajátjaként támogatja a változásokat.
- Előkészítésére *hosszabb idő* áll rendelkezésre, az átalakítás stratégiai terve *több kormányzati ciklust* ível át. A végrehajtás akkor is biztosított, ha közben különböző színvetű kormányok irányítják az országot, nincs tehát szükség a választójog csorbítására és a demokratikus kontrollok gyengítésére. Az alkotmányos jogállam nem akadálya, hanem garanciája a társadalmi fejlődésnek.

A közszolgálati stratégia *állami aktusban*, törvényben, országgyűlési vagy kormányhatározatban, annak végrehajtása viszont az állami irányítás egyéb, alacsonyabb szintű nem jogi eszközeiben kap formát. A stratégia része a *jogalkotási program*. A közszolgálati szervezet reformértékű modernizációja csak törvénnyel történhet. A közigazgatás új

jogintézményei ellenben csak a szervezeti reformmal együtt érvényesíthetők. A jogalkotás nem előzheti meg a szervezeti átalakulást. Minden közigazgatási korszerűsítés, modernizáció vagy reform *költségvetési többletforrásokat* igényel. A hiánygazdálkodás nem a nagy átalakítások ideje. A közszolgálat *hatékonyságának növelése stratégiai cél*, ami azt jelenti, hogy a hatósági feladatokat kisebb szervezetekkel és alacsonyabb létszámmal lehetséges végrehajtani. Minden sikeres reform csökkenti a központi költségvetés közszolgálatra fordított kiadásait. Az álreformok viszont rontják a közszolgálat hatékonyságát és egyre drágábbá teszik. A közszolgálati reform törekvése a *demokrácia fejlesztése*, ami elérhető egyes korábbi feladatok társadalmisításával, a központi államigazgatás lehetséges mértékű decentralizációjával, a helyi autonómiák közigazgatási kompetenciáinak növelésével, az eljárási garanciák kiterjesztésével és a társadalmi ellenőrzés, a civil kontroll fokozásával. A hibás úton járó modernizációt elárulja az egyoldalú centralizáció, az önkormányzatiság kiüresítése, az eljárási garanciák lebontása és végül a kontrollok elgyengítése vagy azok teljes felszámolása. A gazdasági és a közigazgatási teljesítményeknek vannak közös feltételei: a szaktudás, a célratörő és tanulásra kész szervezet, a termelő- és az igazgatási feladatok elkülöníthetősége, a munkamegosztás, a hatékonyság mérése stb. A magán- és a közszféra közös jellemzői alkalmat adnak arra, hogy a vállalkozói világban kimunkált tervezési módszereket hasznosítsuk a közszolgálat fejlesztésében. Különösen a következő ajánlások érdemesek a megfontolásra:

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

Ha a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, akkor abból az következik, hogy a rendészeti stratégia megalkotása nem nélkülözheti az előbbieken összefoglalt feltételeket.

*A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmesség követelménye és a modern szervezésméleti megoldások*, amelyek az egyéni érdekeltiségre és a kooperációra épülnek, különösen nehezen egyeztethetők össze a rendészeti igazgatásban. A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében nem csupán azért talált egymásra, mert a modern menedzsermódszerektől a rendőrségnél is a humán erőforrások jobb kihasználását várták. Legalább ilyen fontos volt az is, hogy a vállalkozói szférából jól ismert *üzemgazdasági szemlélet* követésével tegyék hatékonyabbá a költségvetési támogatások felhasználását.

Ha a rendészeti alrendszernek a közigazgatáson belül viszonylagos önállósága van, akkor a távlati fejlesztéséhez még további – csak a rendészetre jellemző – feltételeket kell teremteni. A viszonylagos önállóság egyúttal lehetőséget nyújthat arra, hogy a rendészeti

területek a civil közigazgatástól függetlenül is fejleszthetők legyenek. Ezekre a felvetésekre akkor tudunk helyes válaszokat adni, ha számba vesszük a rendészeti igazgatásnak a köz-igazgatás más ágazataival mutatott közös vonásait és egyedi sajátosságait.

A rendészeti stratégia azoknak a *rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

A rendészeti stratégia *tárgya* a rendészeti igazgatás és annak mindhárom eleme, *a rendészeti szervezet, a személyzet és a működés*. Ezen a ponton azonban valami tisztázásra vár. A hazai rendészeti közjog nem ismeri a rendészeti szerv fogalmát, ehelyett rendvédelmi szervekről szól.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló **2006. évi LVII. törvény** szerint 2008. január 1-jétől (a rendőrség és a határőrség integrációja nyomán) rendvédelmi szerv a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. 2010 után ez a struktúra néhány fontos változáson ment át: az általános hatáskörű rendőrség mellett létesült két további szolgálat, a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ, megalakult a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, létrejött a Katasztrófavédelmi Szervezet, megszűnt az önkormányzati hivatásos tűzoltóság.

A szervezeti változások tükrében különösen fontos a rendészeti igazgatás tágabb és szűkebb fogalmának megkülönböztetése. Eldöntendő, hogy a rendészeti stratégiának át kell-e fognia a teljes rendvédelmi szervezetrendszer, vagy az csak a jogellenes magatartások elhárítására szolgáló legitim erőszak-monopóliumot birtokló rendvédelmi hatóságokra terjedjen-e ki. Megoldható, hogy a rendészeti stratégia erre a szűkebb területre szorítkozzék, de ebben az esetben a rendőrségek és a pénzügyőrség lehet a tervezés objektuma, amelyet azonban ki kell egészíteni különös rendészeti hatásköröket gyakorló, további szervezetekkel. Nem kétséges, hogy ezeknek a szervezeteknek a sorában a legteljesebb rendészeti hatásköre a rendőrségnek van, ezért a rendészeti stratégiát tekinthetjük a rendőrségek legfontosabb fejlesztési programjának.

Attól nem kell tartani, hogy a rendészetet szűkítő felfogás a fontos rendvédelmi szervek működését kivonja a stratégiai tervezésből. Épp, hogy adekvát szakstratégiák kimunkálására ad lehetőséget. (A rendvédelem hatósági és nem hatósági eszközöket alkalmazó területei a közbiztonsági tervezésbe integrálhatók, a nemzetbiztonsági szolgálatok önálló nemzetbiztonsági koncepció szerint fejleszthetők, az átfogó biztonságpolitika a diplomáciai, a honvédelmi, a rendészeti, valamint a köz- és a magánszféra legmagasabb absztrakciós szintjén fogalmazódhat meg. A rendészeti igazgatás és a büntető igazságszolgáltatás érintkezési pontjait a kriminálpolitika tisztázhatja. A jól körülhatárolható szakstratégiák világossá tehetik az egyes közigazgatási funkciók társadalmi rendeltetését. Például azt, hogy a bevándorlási és állampolgársági ügyek nem tisztán rendészeti, hanem túlnyomóan általános közigazgatási szemlélettel alakíthatók, és azt is, hogy a vám- és pénzügyőri igazgatás természetét elsődlegesen nem a bűnüldözés, hanem a pénzügyi igazgatás sajátosságai határozzák meg.)

## A közigazgatás távlatos fejlesztése

A közigazgatás fejlesztése számára stratégiai távlatok a gazdasági életben bevált módszerekkel nem nyithatók, ezért szükséges egy saját módszertan kialakítása. Ehhez először az a kérdés vár tisztázásra, hogy miért kellene átalakítani egy olyan társadalmi tevékenységet, amelynek alapvető erénye *nem a változás, hanem az állandóság*.

Vegyük számba a közigazgatás fejlesztését követelő tényezőket! A közigazgatás része egy nagyobb társadalmi komplexumnak, amelynek legfontosabb elemei a politikai intézményrendszer, a civil szféra és a gazdaság. A változások rendszerint nem a közigazgatásból indulnak el, azokat a komplexum más elemeinek átalakulása kényszeríti ki:

1. A legnagyobb nehézség magának a politikai berendezkedésnek a megváltozása, ami történhet hosszú időn keresztül megvalósuló, szerves fejlődéssel, bekövetkezhet forradalmi átalakulással, de lehetséges a kettő sajátos keveréke is. Az utóbbira a kelet-európai rendszer-váltások mutatnak példákat. A politikai rendszer átalakulásának ezt a folyamatát nevezte az Alkotmánybíróság „jogállami forradalomnak”, olyan átalakulásnak, amely a „legitimitás talaján” ment végbe. *A stratégiának itt az a feladata, hogy felismerje, milyen hatást gyakorol a társadalmi rendszer egyes elemeinek átalakulása a közigazgatásra, és érvényesítse az ebből fakadó követelményeket.*

Mivel a közigazgatás nem költségérzékeny, az igazgatás tervezésére vár annak felismerése, hogy a költségvetést tápláló gazdaság és a civil társadalom milyen nagyságú és színvonalú közigazgatást igényel, és azt képes-e fenntartani. Ha a közszolgálat hatékonyságát (csökkenő ráfordítások mellett nagyobb eredményességet) nem messzire tekintve, hanem a költségvetési hiány napi parancsoló szükségleteinek kiszolgáltatva, rögtönzésekkel próbáljuk javítani, akkor a takarékosági intézkedések hosszabb távon drágítják a közigazgatást, és rontják annak szakmai színvonalát. Az igazgatási szükségletek és a finanszírozás lehetőségeinek harmonizálása hatékonyra és takarékosra teheti a közigazgatást. *Ennek a harmóniának a megteremtése stratégiai tervezést igényel.*

A közigazgatás korszerűsítésének követelményeként az európai integrációra szokás hivatkozni. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) országgyűlési határozat megállapítja, hogy „az Európai Unió fő középtávú fejlesztéspolitikai célkitűzéseit a lisszaboni folyamatként ismert gazdasági, szociális és a götebgori környezetvédelmi reformok tartalmazzák”. A fő cél, hogy az unió „2010-re váljék a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává” (régijává). E cél megvalósítása érdekében „a tervezés és a végrehajtás során kiemelt figyelmet kell fordítani a stabil gazdasági egyensúlyt, a közszféra hatékony működését és a versenybarát szabályozási környezetet nyújtó feltételek megteremtésére és erősítésére”. [96/2005. (XII. 25.) OGY határozat.] Eltekintve most attól a szomorú tényről, hogy az időközben kialakult világgazdasági válság miatt ezeket az ambíciókat nem kísérte siker, az változatlanul igaz, miszerint a közigazgatás szervezete és működése az egyes tagországok belső ügye, de *az unió közös céljai csak hatékony közszféra kialakításával érhetők el.*

A hatékonyság került a 2010-ben hivatalba lépő Orbán-kabinet közigazgatás-fejlesztési elképzeléseit megfogalmazó Magyar-y-program középpontjába is. „A hatékony közigazgatás szervezetrendszerének a legfőbb jellemzője, hogy rendben tartott, amely az alábbi szempontoknak való megfelelést jelenti: 1. annyi és olyan jogállású szervezet áll rendelkezésre, ami a hatékony feladat-végrehajtáshoz elégséges (e körben kell vizsgálni az ún. kiszervezett



feladatellátások kérdését, főszabály szerint a „szükséges legkevesebb” megközelítésben), 2. szervezetek belső működése, nyilvántartása, egymáshoz való viszonya tisztázott és elfogadott, 3. a szervezetek felszereltek, azaz fizikai és informatikai elhelyezésük és működésük megfelelő, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll. A Magyar Program végrehajtása során a szervezet-konzolidáció a hierarchiában felülről lefelé (országos, területi és helyi) feladatellátásban belülről kifelé történik (hivatalok, háttérintézmények, öngazgatók). A Magyar Program leköveti az elsősorban a Széll Kálmán Terv által megvalósuló ágazati szervezeti átalakulásokat.” (*Magyary Program*.)

A Magyar Program eredményeire alapozva került kidolgozásra a *Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020* című munkaanyag (a továbbiakban: Jó Állam Program) „Az átszervezések középpontjában az erős, szolgáltató állam megteremtése állt. Egy olyan államé, amely szakítva a korábbi gyakorlattal, az egyéni helyett a közösségi érdekek érvényesülését biztosítja [...]. A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megeremtő kormányhivatalok és a járáások rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás – több évszázados múltra visszatekintő – megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 4.)

A Jó Állam program megállapítja: „Nemzeti érdek, hogy az állam folyamatosan érdekelje ki a polgárok bizalmát: védelmet és biztonságot szolgáltatson számukra. Az állam iránti bizalom a polgárokból jogkövető magatartást vált ki, így szankcionáló hatalmát csak elkerülhetetlen esetekben kell gyakorolnia... Jó Államot akarunk létrehozni. Csak a Jó Állam lehet képes hatékonyan működni, mert energiáját nem az állampolgárok elleni »küzdelemre«, a jogsértések szankcionálására, a kiskapuk befoltozására kell fordítania, hanem arra, hogy egyre jobb szolgáltatást nyújtson.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 11.)

A program a védelmi igazgatásról is szól: „A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, továbbá az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett tevékenységek összességéeként magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, a különleges jogrendi időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységeket. 2010-től a védelmi igazgatás jogszabályilag elismert részévé vált a közigazgatásnak és megkezdődött a szervezeti rendszer megújítása. A védelmi igazgatás feladatainak koordinált és hatékony végrehajtása érdekében elengedhetetlen az érintett szervezetek közötti megfelelő színvonalú, biztonságos információáramlás, kommunikáció. Ennek biztosítása érdekében, az e-védelmi igazgatás kialakítása jegyében, a kormányhivatalok bázisán megalakított megyei (fővárosi) védelmi bizottságok szintjéig kialakításra került egy a szükséges képességekkel rendelkező informatikai rendszer.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 11.)

A program a továbbiakban megállapítja: „2012. január 1-jén megalakult a Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Létrehozása megeremtette az egységes közszolgálati alapképzések

strukturális, intézményi és személyzeti feltételeit. Az egyetem elsődleges célja a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának magas színvonalú képzése, ezzel együtt az egységesülő közszolgálati életpályák közötti átjárhatóság megteremtésének támogatása a képzések oldaláról. Az egyetem megalapításával hazánkban kialakultak a magas színvonalú közigazgatási képzést biztosító rendszer alapjai, ugyanakkor nemzetközi minták vizsgálata alapján kijelenthető, hogy a nemzetközi értelemben vett közigazgatási elitképzés eléréséhez még további erőfeszítésekre van szükség.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 20.)

„Mindezen intézkedések biztosítása érdekében a Kormány döntött az Államreform Bizottság felállításáról az 1602/2014. (IX. 4.) Korm. határozatával. A határozat pontosan meghatározza azokat a területeket, amelyet az *Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja* keretében vizsgálni szükséges:

- a) az állami humántőke reformja, így
  - aa) a fegyveres szervek tagjaira vonatkozó életpályamodell kidolgozása és bevezetése;
  - ab) az állami szférában foglalkoztatottak létszámának – az ellátott állami feladatok függvényében történő – intézményi szintű felülvizsgálata, majd a tapasztalatok alapján közszolgálati életpályamodell kidolgozása és bevezetése;
  - ac) a személyi szakmai átjárhatóság megteremtése, általános ügyintézési képességgel bíró személyi állomány kialakítása;
  - ad) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem államtudományi felsőoktatási intézménnyé történő átalakítása;
- b) az állami szolgáltatások reformja;
- c) az állami ügyintézés reformja, így különösen
  - ca) a kormányablakok – mint az állam és polgárai közötti találkozási pont – országos hálózatának kiépítése;
  - cb) az állampolgárok és a vállalkozások széles körét terhelő fizetési kötelezettségeket keletkeztető adminisztratív terhek radikális egyszerűsítése vagy megszüntetése;
  - cc) az új közbeszerzési irányelveknek megfelelő elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítása;
  - cd) az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozása;
- d) a területi közigazgatás átalakításának folytatása, így
  - da) a szakigazgatási szervek működési és szervezeti kereteinek hatékonyabbá tétele;
  - db) a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső területi államigazgatási szervek – ide nem értve a rendvédelmi és adóigazgatási szerveket – kormányhivatalokba történő integrálása;
- e) a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 31.)

„Egy stratégiai szemléletű, kompetenciaalapú, integráltan működtetett emberierőforrás-gazdálkodás és az átjárhatóságot, mobilitást biztosító közszolgálati életpálya kialakításának feltétele egy modern, koherens szabályozási háttér megléte.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 62.)

„A HR funkciók fejlesztésének kiemelt céljai és az azokhoz kapcsolódó tevékenységek:

- integráció: az emberi erőforrás gazdálkodás és a szervezeti stratégia szerves összhangjának megteremtése;
  - professzionalizmus: a HR szakemberek felkészítése a munkatársak teljesítményének és fejlődésének minél szakszerűbb irányítására, tervezésére; hivatásrendenként humán módszertani és szolgáltató központok felállítása, egységes informatikai szakértő rendszer bevezetésével;
  - rugalmasság: a változásokra való gyors reagálás képességének biztosítása, a munkaerő flexibilitásának és konvertálhatóságnak megteremtése a humánfolyamatok fejlesztésével;
  - minőség: egy olyan, a szolgáltatások megfelelő minőségét biztosítani tudó munkatársak pályára kerülését szolgáló kiválasztási rendszer kialakítása, amely szorosan igazodik a kialakuló munkakörökhöz, munkakörcsoportokhoz és karrierutakhoz.”
- (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 63.)

„Az integritásirányítási rendszer államigazgatási szervekben történő bevezetése, amelyet az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet írt elő, fontos lépést jelentett a korrupcióval szembeni ellenállóképesség növelésében. Az integritásirányítási rendszer az államháztartási kontrollrendszerek, valamint a szervezeti biztonsági rendszerek keretébe is illeszkedő, az integritásmenedzsment vezetői funkció támogatását szolgáló, központilag irányított szervezeti tevékenységi alrendszer. Feladata a szervezeti integritás, vagyis a deklarált céloknak és elveknek, valamint a szervezetre vonatkozó szabályoknak megfelelő működés biztosítása.”

(*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 63.)

„Noha egy valóban »digitális« állam felépítése e-igazságszolgáltatás nélkül elképzelhetetlen, hiszen csak akkor érhető el az állampolgárok és a vállalkozások számára minden területen érezhető minőségjavulás, ha a digitalizálás az igazságszolgáltatás területére is kiterjed, azonban jelen Stratégia csak a szűk értelemben vett e-közigazgatási kérdésekkel foglalkozik, vagyis nem tárgya az e-igazságszolgáltatás fejlesztése.”

(*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 92.)

Az előbbieken túl a Jó Állam kritériumai között említhetők a következők is:

- Jó állam az, amelyik a társadalom szolgálatában áll, hatáskörébe von minden közügyet, amelynek megoldásához impériumra, a kényszert is magába foglaló hatósági jogkörre van szükség; és nem terjeszti ki hatósági hatalmát semmiféle olyan közügyre, amelynek megoldása ilyen hatalommal jogszerűen nem lehetséges.
- Jó állam az, amelyik a hatósági feladatok közül csak azokat vonja központi államigazgatási jogkörbe, amelyek megoldásához erre szükség van; és ugyanakkor önkormányzati jogkörbe utal minden olyan hatósági feladatot, amelyek megoldása ezt lehetővé teszi.
- Jó állam az, amelyik biztosítja a maga állami eszközeivel a polgári társadalom és a szabad piacgazdaság nélkülözhetetlen feltételeit: a tulajdon szentségét, a szerződések szabadságát és a törvény előtti egyenlőséget.
- Jó állam az, amelyik az alkotmányos demokrácia fundamentumainak tiszteletével illeszkedik politikai rendszeréhez. Ezek a fundamentumok a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi méltóság korlátozhatatlansága.

A program a *Biztonság és bizalom a kormányzatban* cím alatt tárgyalta első hatásterület értékelésénél a biztonság fokát a kormányzatba vetett bizalom mértékével határozza meg. Valóban a polgár sok tekintetben függ a kormányzati teljesítménytől, de biztonságát nem kapja pusztán ajándékként, ezért nem is mondhat le szabadságáról, mert cserében nem várhat nagyobb biztonságot.

A jó kormányzás a közbiztonságot a társadalom közös produktumának tekinti, amelyben a maga szerepe nagyon fontos, de nem kizárólagos. A kormányzati bizalom azzal erősíthető, ha megteremtjük és tiszteljük azt a szabadságot, ami az értékalkotó munkához szükséges, és gondoskodunk mindazokról, akik a szolidaritás elve alapján erre rászorulnak.

### **Közbiztonsági- és rendészeti stratégiák**

A sokasodó szakstratégiák összefogását szolgálhatja a közbiztonsági stratégia, amely szintézist teremthet a rendészet, a katasztrófavédelem, a helyi közbiztonságot szolgáló hatóságok, az önvédelmi társadalmi mozgalmak és a magánbiztonsági ipar között, de rámutathat a büntető igazságszolgáltatáshoz fűződő kapcsolatokra is, és ekként a kriminálpolitika alakítója lehet.

A tervezés *szintjei* között abból a szempontból lehet különbséget tenni, hogy azok átfogják-e a teljes közbiztonsági rendszert, valamint az egész rendészeti igazgatás irányítási mechanizmusát (ahol a jogosultságok az Országgyűlés és a kormány között tagolhatók), vagy csak az önálló rendvédelmi szervek vezetési programját tartalmazzák, esetleg azok dekoncentrált szervezeti egységeinek helyi célkitűzéseit határozzák meg, illetve kizárólag a szolgálati ágak sajátosságaira koncentrálnak. A stratégiai szintek között alá-fölé rendelt-ségi viszony van, ez következik abból, hogy a rendészeti igazgatás maga is hierarchikusan épül fel. Ami a stratégiai tervezés alanyait illeti, a következők érdemelnek figyelmet. A közbiztonsági stratégia mint legmagasabb absztrakciós szint – s ahogyan ezt számos országban láttuk – törvényhozási tárgy, törvénybe kívánkozik. A rendészeti igazgatásnak a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt kettős kötődése (tehát része a közigazgatásnak és előkészítője az igazságszolgáltatásnak) miatt átfogó rendészeti stratégia megalkotására az *országgyűlési határozat* alkalmas.

A kormány kompetenciája az átfogó rendészeti stratégia kezdeményezése, a rendészeti feladatok végrehajtásának biztosítása és a rendvédelmi szervek központi irányítása.

A jogalkotói akaratot és a kormányzati irányítást megvalósító egyes szervezeti stratégiák kialakítása az *országos parancsnokok* felelőssége.

A végrehajtási tervek lebontása a *helyi és regionális vezetők* hatáskörébe delegálható. Az ágazati szakstratégiák a szolgálati ágak vezetői stábjában dolgozhatók ki.

#### *A stratégia formája*

- A hosszú távú országos rendészeti stratégia elveit *országgyűlési határozat* jelöli ki, jogintézményeit törvény teremti meg.
- A végrehajtás irányait *kormányhatározat*, a végrehajtás normatív alapjait *kormányrendelet* tartalmazza.

- A szervezeti, a helyi és az ágazati stratégiák a rendészeti igazgatás belső, *nem jogi irányítási eszközeiben* öltének testet.

### *Stratégiai célok*

A magyar demokrácia válságáról írt cikkében Bibó István így fogalmazott: „a rendőrség nem az a terület, ahol a nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.” (BIBÓ 1986, 41.)

Nem vitatva a rendőrségek *konzervativizmusát*, némileg máshová helyezte a hangsúlyokat a magyar származású (és magyar szívű) Szabó Dénes, amikor a rendőrséget olyan „társadalmi” szeizmográfhoz hasonlította, amely nagyon érzékenyen jelzi a társadalom legrejtettebb változásait is. (SZABÓ D. 1975, 8.)

A változások *rejtettségét* értelmezi a francia Loubet del Bayle, aki szerint a rendőri szolgálat során az egyes emberek legintimebb szférái is megnyílhatnak a hivatás gyakorlója előtt. A rendőr egy képzeletbeli „körforgalom megfigyelő őrhelyéről” követheti figyelemmel az ott közlekedők formálódó magatartását, a gyermeki vágyaktól egészen a kialakult személyiségig. (LOUBET DEL BAYLE 2012, 8.)

Hasonlóan ahhoz, ahogyan a szeizmográf csupán a bekövetkezett rengéseket képes jelezni, de magát a földrengést semmi módon nem tudja befolyásolni, a társadalmi változásokra reagáló rendőrségnek sincsenek a birtokában olyan eszközök, amelyekkel ezeket a változásokat befolyásolni lenne képes. Amint azt Bibónál olvashattuk: nem is ez a feladata. De ha a társadalmat formáló erők, az állam és a kormányzás maga is tehetetlen, vagy éppen rossz válaszokat ad az ellentmondások feloldására, akkor rendőrségét szinte megoldhatatlan helyzetek elé állítja. Az olyan nagy szervezeti komplexumokban, mint a rendészeti igazgatás, az előrelátó irányítás akkor is kötelező, ha sem modernizáció, sem reform nincs napirenden, vagy az óhajtott változásoknak nem adottak a feltételei.

A fejlett polgári társadalom rendészetével szemben szüntelen követelmény a *korszerűsítés*, de legalább a *működőképesség megőrzése*. A változtatás igénye a rendészetben állandóan napirenden van, mert pazarló természete és hibás teljesítményei mögött mindig kimutathatók szervezeti és működési zavarok, amelyek megújulást sürgetnek. Ennek a szükségletnek viszont ellentmond a jogbiztonság követelménye, amely a jogalkalmazó szervezetektől állandóságot vár el. *Az állandóság és a változtatás ellentmondása* alakította ki azokat a technikákat, amelyeket egymástól az különböztet meg, hogy miként értékeli a szervezet múltbeli teljesítményét, milyen a tervezett átalakítás hatóköre, és végül, mi az elérni kívánt cél.

- *Korszerűsítésnek* nevezzük azt a programot, amely a múlttal elégedett, a korábbi teljesítményeket jónak ítéli, de a külső körülményekben, adottságokban és lehetőségekben ismer fel olyan készletet, amelyek belső átalakítást indukálnak (új technikai lehetőségek, jobb autók, nagyobb kapacitású számítógépek, kedvező költségvetési támogatások stb.). A korszerűsítés mindig részleges, mert abból a felismerésből indul ki, hogy amit csak lehetséges, meg kell tartani a múltban jól teljesítő szervezetből. Ez a felfogás alig érinti a működés tartalmi jellemzőit,

és a legszembetűnőbb újdonságokat mindig technikai területen hozza. Az ilyen fordulat a beosztottak szűk rétegeitől megkívánja ugyan az új eszközök kezelésének elsajátítását, de a vezetőkre vonatkozó követelmények nem változnak. A korszerűsítés érintetlenül hagyja a szervezeti kultúrát és az addig követett menedzselési elveket. A cél nem a teljes megújulás, hanem a kimenő teljesítmény látványos javulása. A korszerűsítés gyakran a meglévő struktúrák konzerválásának rejtett vagy nyíltan hirdetett szándékát is magában foglalja. (Sokat kell változtatni ahhoz, hogy minden változatlan maradjon.)

- *Modernizációról* akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása bekövetkezik. A változtatások érintik a szervezetet, a működést és annak jogi kereteit is. Az ilyen gyökeres fordulat azonban ugyancsak a múlt elismerésére épít. Azt hirdeti, hogy a társadalmi viszonyok tartalmi átalakulása tette szükségessé a generális megújulást. Ennek lehetőségét nem a korábbi időszak hibái, hanem éppen ellenkezőleg, a szervezet múltbeli sikerei alapozzák meg. Ezért a modernizáció a folyamatosság és a megszakíttóság dialektikus egységét hangoztatja. Noha az ilyen fordulat az ágazat egészére kihat, nem követelmény, hogy az igazgatási rendszer más elemei is átalakuljanak. A modernizáció akkor is lehet sikeres, ha az csupán egyetlen alrendszert érint.
- *Reformra* akkor van szükség, amikor a társadalmi tevékenység valamennyi elemét egyaránt érintő fordulat következik be, amely a korábbi időszak éles kritikáját jelenti, a múlttal való szakítást tűzi zászlajára, az új szervezeti, működési és jogi formák a korábbiak tagadásából nőnek ki, és a reform a társadalom valamennyi működő komplexumát átalakítja. A reform soha nem lehet parciális, az ilyen változtatás csak holisztikus (a rendszer valamennyi alrendszerét érintő) szemlélettel vezényelhető le. A korszerűsítés a technikai fejlődéssel egyre gyakrabban és sűrűbben kerül napirendre, a modernizációhoz sem kellene nagy társadalmi változások, a reformok ideje viszont csak nagyon ritkán, kivételes történelmi pillanatokban jöhet el. Ebből viszont az is adódik, hogy az ilyen ritka alkalmakat le lehet késni, és el lehet szalasztani.

A társadalmi alrendszereknek különböző a változtatás iránti igényük. Régtől tudjuk, hogy az alkotmányos jogállam közigazgatásának legkonzervatívabb szervezete a rendőrség, amely hagyományörző állandóságával nem csupán szolgáltató, de jelképezi is a biztonságot.

A második világháború után három esemény befolyásolta a rendészet megreformálását. Az első az emberi jogok győzelme a világ demokratikus országaiban, a második jelenség a bűnözés váratlan és tartósan bizonyuló emelkedése a hatvanas évektől a kilencvenes évek derekáig, a harmadik fordulópont az európai állampárti diktatúrák riasztó példái.

A nyugat-európai rendőrségi reformok feltétele volt az, hogy a közbiztonság megvédelmezésének perspektíváit sikerült egy időben választási programmá és politikai konszenzussá formálni. Ez azért volt lehetséges, mert a kormányzati szándékot stratégiai gondolkodás jellemezte, és az átalakítás programja törvényhozási aktusban öltött testet. Ezzel magyarázható, hogy az 1984-ben elkezdett francia rendészeti reform, illetve az 1990-es évek elején elindított belga és holland rendőrségi átszervezések több kormányváltáson keresztül is töretlenül haladhattak a maguk útján.

## Történelmi előzmények

Hazánkban a rendszerváltozás időszakában a *rendészet jogállami átalakításának programja* három területen rajzolódott ki.

*Az első területet nevezzük alkotmányozási programnak*, ami az 1989-es köztársasági alkotmánytörvényben valósult meg. Az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmányszöveg megőrizte a rendőrség centralizált államigazgatási modelljét, azt rendszertanilag a fegyveres erőkkel egytípusúként határozta meg. (Ezt tükrözte a határőrség kettős jogállása, ami azt jelentette, hogy egyszerre volt rendészeti szerv és a honvédséggel együtt fegyveres erő is.) Az alaptörvény a rendészet politikamentessé tétele szempontjából fontos elveket fogalmazott meg. Az *alkotmány 2. § (3)* bekezdése szerint a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A depolitizálást szolgálta az a szabály, amely szerint a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek politikai párt tagjai, politikai tevékenységet nem folytathatnak. Deklarálta továbbá a rendőrségi igazgatásban a joguralom helyreállítását azzal, hogy a rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat törvény határozza meg.

*A második terület azoknak a politikai elképzeléseknek az együttese*, amelyek a rendőrség jövőjére vonatkoztak. A szabad választásokra készülő pártok programjai konszenzust mutattak abban, hogy a pártállamtól megörökölt rendőrséget depolitizálni, decentralizálni és demilitarizálni szükséges. Ezek a törekvések olvashatók Horváth Baláznak, az Antall-kormány első belügyminiszterének a nyilatkozataiban. (HORVÁTH 1990, 3.)

*A harmadik terület a szakmai törekvések foglalata*, amelynek jellemzője volt a korábban érvényesülő politikai gyámkodás elutasítása, a hivatás belső értékeinek rehabilitálása, és nagyfokú nyitottság a szervezeti és a működési reformok iránt. Ezt a diagnózist tükrözte a magyar rendőrség átvilágításáról készült szakértői jelentés, amelyet a svájci székhelyű Team Consult menedzsercég készített 1991-ben.<sup>1</sup> A Team Consult által felállított diagnózist nem követte terápia, a rendészeti szervezet a rendszerváltozás utáni időszak egyik „meg-alvadt struktúrájaként” funkcionál a mai napig is. (LIGETI 2008.)

A rendészeti igazgatás tekintetében a korábbi *alkotmány* legalizálta azt a helyzetet, amely szerint a rendőrség a civil közigazgatástól elkülönülten, a fegyveres szervek részeként, katonai elvek szerint működtethető. Ezen a felfogáson sem a határőrség kettős jogállásának megszüntetése (2004), sem a rendőrség kormányzati irányításának átalakítása, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozása (2006), sem pedig a határőrség és a rendőrség integrációja (2008) nem változtat.

Az eredetileg elhatározott depolitizálás nem sikertörténet. A köztársaság alkotmánya részletesen szabályozta azt, hogy a rendőr miként maradjon távol a politikától, *de azt nem, hogy a politikai hatalom miként tanúsítson önkorlátozást, amikor a rendészet irányításába fog*. Ahogyan az elmúlt években a rendőrség a politikai küzdelmek középpontjába került, az csak részben tulajdonítható annak, hogy 2006 őszétől a konfliktusok utcai demonstrációkba és nem ritkán rendbontásokba torkollottak, ahol a rendőrség szakmai teljesítménye minimum ellentmondásosnak nevezhető volt. A testület körül kialakuló feszültségek döntő

<sup>1</sup> Lásd a Magyar Helsinki Bizottság honlapját. Forrás: [www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf](http://www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 09. 16.)

oka a politikai és a szakmai irányítás tisztázatlan viszonya, aminek néhány vonatkozását érdemes számba venni.

A minisztériumi irányítás és a szakmai vezetés elválasztása, az önálló Országos Rendőr-főkapitányság létrehozása 1990-ben minőségi fordulatnak látszott, de valójában nem volt az. Májig nem kidolgozott az a folyamat, amelynek során egy politikai párt elképzeléseiből választási győzelem esetén kormányprogram lesz, és az sem, hogy miként képes a politikai hatalom önkorlátozó módon működni. A joguralomnak ugyanis nemcsak a szakigazgatást, hanem *a kormányzati munkát is kordában kellene tartania*.

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépő köztársasági *alkotmány*, azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon. Azt, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény miként változtatott ezen a helyzeten, a következőkben vizsgáljuk meg.

## A kriminálpolitika és a bűnüldözés

A nyomozás gyakorlata és az arra felépülő kriminalisztikai elmélet *egy konkrét élethelyzetet* tekint vizsgálódási tárgyának: valószínűleg bűncselekmény történt, és annak elkövetőjét kell felderíteni. A büntetőjogi értékelés alá eső múltbeli tényeket olyan mértékig szükséges rekonstruálni, hogy az elegendő legyen az állami büntetőigénynek az igazságszolgáltatás útján való érvényesítéséhez. Ezt az alaphelyzetet még tovább egyszerűsítve: egy bűntény áll szemben egy nyomozóval. Nem csupán a detektívtörténetek épültek erre a sémára, a klasszikus krimináltaktika is ezt a képletet vette alapul a 19. század végéig, amikor a kriminalisztika a bűnügyi tanok sorában a tudomány rangjára emelkedett.

Időközben egy másik fiatal tudomány is elindult a maga útján, a kriminológia, amelyik a bűnesetet egy tömegjelenség, a bűnözés részének tekintette. A bűnüldöző hatóságok, és elsősorban a rendőrség felismerte az új tanok jelentőségét. A bűncselekmények nem egymástól elszigetelten törnek a társadalomra, hanem együttesen bonyolult hatásmechanizmusokat alkotnak, függetlenül attól, hogy elkövetőik ezekről a törvényszerűségekről tudnának. Mindezen felül a kriminológia képes a közeljövő kriminalitásának meglepően pontos prognózisára is. Mivel a bűnözéssel szemben nem egyetlen mesternyomozó veszi fel a küzdelmet, hanem a nyomozó hatóságok egész szervezeti rendszere, ezért kézenfekvő volt, hogy az államnak ezt a védekező mechanizmusát úgy célszerű kialakítania, hogy képes legyen a leghatékonyabb válaszokat adni a bűnözés próbatételeire.

Megszületett a *bűnüldözési stratégia (az idegen nyelvű szakirodalomban kriminálstratégia)*, amely magában foglalja a bűnüldözés célkitűzéseit, valamint – e célok megvalósítása érdekében – a bűncselekmények elleni küzdelem legeredményesebb eszközeinek és módszereinek a távlati fejlesztését.

A kriminológia szolgált még egy újdonsággal: *a bűnmegelőzést* határozta meg mint a bűn elleni fellépések egyik lehetséges módját, amely alkalmas arra, hogy a deliktumokhoz vezető oksági folyamatokat már akkor megszakítsák, amikor a bűncselekmény még nem is következett be. Ehhez a programhoz a nyomozási tapasztalatok azzal tudnak hozzájárulni, hogy a már felderített ügyeknek a nyomozásban feltárt elkövetési körülményei támpontokat



nyújtanak a profilaxist szolgáló állami döntésekhez és a bűnalkalmakat csökkenteni képes társadalmi cselekvéshez. Amiként azt Pusztai László megállapította: „a bűnözés elleni küzdelem nagymértékben függ az állam erre hivatott szervei és a társadalom összehangolt egyetemes fellépésétől, együttműködésétől.” (*Ügyészségi Értesítő* 1993, 1.) A kriminálpolitikára vár az a feladat, hogy ezt a bonyolult mechanizmust úgy tervezze meg, hogy az egyszerre segítse az elkövetett bűncselekmények hatékony felderítését és a készülő bűnözés jövőbeli kockázatainak a leghatásosabb csökkentését.

A kriminálpolitika összetettségét hangsúlyozza a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia: „A bűnmegelőzés a kriminálpolitika része. A kriminálpolitika nemcsak azt határozza meg, hogy milyen magatartásokat kell büntetendővé nyilvánítani, illetve, hogy a büntetendő cselekmények elkövetőit milyen mértékben kell büntetni, hanem kijelöli a bűnözéssel szembeni küzdelem büntető igazságszolgáltatási rendszerén túlnyúló feladatokat is. A társadalompolitikába beágyazott kriminálpolitika foglalkozik a bűnmegelőzés, az áldozatsegítés, a mediáció és a bűnüldözés hatékony módszereivel, illetve a bűnözés okozta hátrányok mérséklésével kapcsolatos feladatokkal is. A stratégia figyelemmel van továbbá a kriminálpolitika egyéb, bűnmegelőzésen kívüli célkitűzéseire is.” [1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat.]

A kriminálpolitika mint gyakorlat maga is összetett tevékenység, amely a következő területeket integrálja magába:

- a büntető jogalkotási terveket,
- a büntető igazságszolgáltatás előkészítését, a bűnüldözési stratégiát,
- az ügyész nyomozás feletti rendelkezési jogának gyakorlását,
- a vádemelést és a vádképviselést,
- a büntetőbíróóságok ítélezését és a Kúria büntető jogegységi határozatait, valamint
- a büntetés-végrehajtási politikát.

A kriminálpolitika alkotmányos alapelvei között meghatározó jelentőségű a bírói hatalom önállósága, a bírói függetlenség: „Egyedül csak a törvényhozói akaratként büntető jogszabályba foglalt kriminálpolitika áll összhangban az alkotmányos jogállam alaptételeivel, köztük a bírói hatalom autonómiájával, a bírák függetlenségével, akik csak a törvényeknek vannak alárendelve.” [1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat.]

Az alkotmányos alapelvek kidolgozásában kiemelendők az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos büntetőjoggal kapcsolatos határozatai:

a) A büntető jogalkotásnak biztosítania kell a jogbiztonságot, a büntető jogszabály alkotmányosságát és a büntetőjog ultima ratio jellegét, zárkó funkcióját, vagyis azt, hogy a büntető szankciónak akkor van helye, ha más felelősségi formák már hatástalannak bizonyulnak. A bűnüldözés rendelkezésére álló kényszerintézkedések követni tartoznak a szükségesség és az arányosság elvét. „Az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. 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.]

b) A jogsértésekre jogállami módon kell reagálni. Még a legsúlyosabb bűncselekmények sem adhatnak felhatalmazást arra, hogy a bűnüldöző hatóságok törvénysértő eszközöket alkalmazzanak. A bűnüldözés kudarcainak következményeit az államnak kell viselnie. Az alkotmányos büntetőeljárás axiómája, miszerint a jogtalanság ellen is csak a jogállam eszközeivel lehet harcolni, az alkalmi sikerekért nem szabad feláldozni a büntető igazságszolgáltatás időtálló értékeit, nincs mindenáron való igazságszolgáltatás, de nincs alanyi jog az igazság megállapítására sem. A bűnüldözés kudarcait az állam viseli, azok nem háríthatók a gyanúsítottakra, nincs olyan magasabb érdek, amely alapján az ártatlanság véelme korlátozható lenne. [26/1999. (IX. 8.) AB határozat.]

c) Az állam jogosult a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetésére. Ennek érdekében a bűnüldöző hatóságoknak hatékony eszközeik vannak a bűnösök megbüntetésére és a társadalom védelmére. Az alkotmányos büntetőjog nem lefegyverzi a bűnüldözést, hanem azt szavatolja, hogy a felderítő szervek és a nyomozó hatóságok ezekkel az eszközökkel magabiztosan élhessenek. Az Alkotmánybíróság azonban több határozatában hangsúlyozta, hogy az államnak, illetve az állam szerveinek az alkotmány rendelkezéseiből levezethető joga és egyben kötelezettsége van az állami büntetőhatalom gyakorlására, a büntetőigény érvényesítésére. Az Alkotmánybíróság az 5/1999. (III. 31.) AB határozatában ezzel összefüggésben hangsúlyozta: indokolt, hogy ennek a feladatnak a teljesítéséhez az állami büntetőhatalmat gyakorló szervezeteknek hatékony eszközök álljanak a rendelkezésükre. Ez pedig szükségképpen együtt jár a büntetőjogi felelősségre vonás törvényben meghatározott rendjében, a büntetőeljárásban olyan eljárási cselekmények, ezen belül kényszer-cselekmények alkalmazásának megengedésével, amelyek lényegüket tekintve súlyosan jogkorlátozók, érintik a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogait is. [Részletesen: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300., 302., 304–305.]

A büntetőtilalom feltétlen érvényessége és a büntetőigény érvényesítésének esetlegesége közötti ellentmondás kifejezésére szolgál a legalitás és az oportunitás elve.

A kriminálpolitika gyakorlati megvalósításának alapelve, miszerint „az államnak vállalnia kell a legalitás elvének betartását és hatóságainak az észszerűség határain belül a gyakorlatban is mindent meg kell tenni ennek az elvnek megvalósítás érdekében. A kriminálpolitika egyik fontos eleme éppen annak a határnak kijelölése, ameddig a büntető igazságszolgáltatási rendszer az oportunitás elvét eltűri”. (*Ügyészségi Értesítő* 1993, 3.)

Ebben az esetben nem tisztán processzuális vezéreszmékről, hanem a büntetőtilalom és az annak számonkérése közötti kapcsolat kifejezéséről van szó. Nem tudunk elképzelni büntetőhatalmat, amelyik csak az egyik vagy a másik elvet tehetné magáévá. A legalitás és az oportunitás minden büntetőjogi rendszerben együttesen van jelen. A legalitás elvét a Be. a következők szerint határozza meg: „A bíróságnak, az ügyésznek és a nyomozó hatóságnak kötelessége, hogy az e törvényben megállapított feltételek esetén a büntetőeljárást megindítsa, illetőleg az eljárást lefolytassa.” [Be. 6. § (1) bekezdés.] Míg azonban a legalitás az anyagi jog logikáját tükrözi, vagyis azt, hogy aki büntetőjogi tilalmat sért, az büntetést érdemel, amit kizárólag bíróság szabhat ki, addig e parancs eljárásjogi konzekvenciái az officialitás elvéből vezethetők le. Király Tibor ezt az összefüggést akként érzékelteti, hogy a legalitás elvét az officialitás követelményével szembeesíti, amikor rámutat: „a legalitás megvalósítása éppen azon múlik, miként, milyen hatásfokkal érvényesül az officialitás.”

(KIRÁLY 1986, 201.) A hatóság kötelessége, hogy hivatalból próbálja meg a legalitás parancsának teljesítését. Ennek azonban vannak eljárásjogi korlátai: a magánindítvány, illetve a magánvád hiánya.

Az eljárásjogi korlátok mellett a legalitás abszolút érvényesülésének megismerési és jogállami korlátai is lehetnek. A *megismerési korlátok* ott tapinthatók ki, ahol a *látens bűnözés* kezdődik. Vannak deliktumok, amelyekről az elkövetőkön kívül senki nem szerez tudomást. Rendszerint ezek olyan jogsértések, amelyekre a konspirált elkövetés jellemző, továbbá az is, hogy közvetlenül nincs természetes személy sértettjük. (Tipikus példák a vesztegetések, amelyekről a kutatások azt feltételezik, hogy a legnagyobb számban maradnak rejtve. De idesorolható számos gazdasági bűncselekmény is.) Emellett a látens kategóriába soroljuk azokat az egyéni sértettet mindig feltételező bűncselekményeket is, amelyekről a *feljelentés elmaradása* miatt a hatóságok nem szereznek tudomást. A következő akadály az, amikor a nyomozó hatóságok feljelentésből, bejelentésből vagy a saját észlelésük alapján bűnelkövetés gyanújára bukkannak ugyan, de az *elkövetők ismeretlenek* maradnak. A legalitás maradéktalan megvalósulását megghiúsíthatja az is, ha a gyanúsított elleni eljárást bizonyítottság hiányában megszüntetik, vagy emiatt felmentő ítéletet kell hozni. A legalitás jogállami korlátjának tekintünk minden olyan bizonyítási tilalmat, amely akkor sem vehető igénybe, ha az egyébként sikeres bizonyításhoz vezetne. „Nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.” [Be. 78. § (4) bekezdés.]

A kriminálpolitikának a legalitás érvényre juttatása során azt kell mérlegelnie, hogy vannak-e a legalitásnak elhárítható akadályai, illetve hogy a bűnüldözés eredményessége érdekében meddig gyarapítható a represszió és a hatósági kényszer eszköztára. Gyakorlati kérdés, hogy mikor érünk el annak a határáig, ahonnan az eszköztár bővítése már nem szolgálja az eredeti célt, ellenkezőleg, a mindenáron való bűnüldözés súlyosabb hátrányokkal jár, mint a felderítetlenül maradó jogesetek.

A büntetőeljárás különböző szakaszaiban a legalitás érvényesülésénél három tényezőt kell vizsgálni: a megismerés forrását, a megszerzett ismeretek szintjét és ennek jogi értékelését.

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 a teljes körű megismerésre törekvés feltételeznél, hogy addig szükséges növelni a felderítő hatóságok kapacitását és felhatalmazását, ameddig ez a kívánatos állapot be nem következik. Könnyen belátható ennek képtelensége, hiszen ezen az úton eljuthatnánk oda, hogy egy társadalom felszámolná a szabadság minden formáját. A büntetőeljáráson kívüli hatósági észlelés a legalitás elvének egyik leghatékonyabb eszköze, mert akár totális rendőri aktivitást is képes biztosítani, egyúttal 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 (idesorolhatók a titkos információgyűjtés külső engedélyezésének esetei) a feltárt dokumentumok valóságértéke mérlegelésének és azok jogi minősítésének hatásköre kizárólag a felderítő szolgálatokat illeti meg. Ráadásul ezt a hatáskört semmiféle

jogorvoslati lehetőség vagy más külső kontroll nem korlátozza. A felderítő szolgálatoknak és a nyomozó hatóságoknak azt a tevékenységét, amellyel szervezeti érdekből a jog által nem szabályozott módon szelektál a tudomására jutott bűncselekménygyanús ügyek között, a következetes kriminálpolitika képes a minimumra szorítani, egyebek között azzal is, hogy a rendőrség munkáját általában sem kívánja statisztikai adatokkal mérni. A nyomozások során mutatott teljesítmény kritériumait a kriminalisztikának szükséges kidolgozni. Király Tibor a szelekció korlátok között tartására a büntetőjogot, a büntetőeljárás jogot és a jogpolitikát együttesen ítéli alkalmasnak. (KIRÁLY 1986, 209.)

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. 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. Más oldalról viszont a magánindítványra üldözhető cselekmények körének szélesítése korlátot állít az elv érvényesítése elé.) Ugyanakkor az eljárás megindításához legalább a gyanú valamilyen szintje szükséges, ami a hatósági fellépés mérhető alsó határa. A megszerzett ismeret kötelező jogi értékelést kap, és annak helyességét számos külső kontroll ellenőrizheti. A nyomozás megtagadása ellen panasznak van helye, az ügyész törvényességi ellenőrzése kiterjed arra is, hogy léteznek-e a nyomozás elrendelésének feltételei, de arra is, hogy annak elmaradása esetén a nyomozásra utasítást adjon.

A nyomozási szakaszban a legalitás érvényesítésének legerőteljesebb eszközei az ügyész kezében vannak. Azt is mondhatjuk, hogy a tények eljárásjogi értékelésének hatásköre kizárólag az ügyészt illeti meg. A nyomozó hatóság oldalán a legalitást rontó tényezők lehetnek a bűnüldözés gyenge anyagi kapacitása és a hiányos szakismeret, a szervezeti ellenérdekeltség és a hibás teljesítményértékelés. A legalitást erősíti viszont a hatósági jelenlét, az első beavatkozásból adódó kriminalisztikai előnyök, továbbá a gyarapodó 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 szervezeten kívüli jogerősítványok, ha nem rendelkezik a bűnüldözés anyagi és szellemi eszközei és erői felett, esetleg hiányosak a kriminalisztikai ismeretei, kevesebb a tapasztalata. Egyes ügyészi döntésekkel szemben a pótmagánvád is a legalitás erősítését jelentheti. Amennyiben az ügyész az állam büntetőjogi igénye érvényesítésére már nem lát esélyt, avagy eltérő jogi értékelése nyomán úgy ítéli, hogy nincs helye közvádnak, a sértett pótmagánvádlóként léphet fel. [Be. 53. § (1)–(3) bekezdés.]

A *vádemelés* támaszkodik a büntetőjogi megismerés első szakaszára, a nyomozásra. Ez 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, miszerint ne emeljen vádat. A legalitás ismeretelméleti korlátja az, ha esetenként a vád a feltárt bizonyítékok birtokában sem alapozható meg. Minthogy a büntetőigény további sorsáról igazságszolgáltatási szervnek kell döntenie, a bizonyítékok hiányában történő nyomozás megszüntetésére csak az ügyésznek van joga.

Az opportunitás legszélesebb értelemben magában foglalja azt az ismeretelméleti adottságot, miszerint a büntetőigény 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, annak bizonyított tényálláson kell alapulnia, továbbá az járjon együtt a gyanúsított figyelmeztetésével, esetleg a sértettnek nyújtott kártalanítással, a sértetti érdekek figyelembevételével, végül a gyanúsítottnak azzal a jogával, hogy kérhesse ügyében a tárgyalás megtartását, vagyis ragaszkodjék ahhoz, hogy ügyében bíróság döntsön.

A legalitás–opportunitás-vita nem lezárható ugyan, de az látszik, hogy a megoldás a legalitás elvi tétellel 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 opportunitás 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 büntetőeljárás lefolytatásáért felelős hatóságok diszkrecionális hatalmát”. (BÁRD 1987, 60–61.) Ezt az eljárási pozíciót erősíti Kertész Imre levezetése is, aki – kérdőjelesen ugyan, de – már egyenesen ügyész-bíráskodásról szól. (KERTÉSZ 2000, 107–119.)

Összefoglalva elmondható, hogy a kriminálpolitika az állam bűnüldöző és igazságszolgáltatási tevékenysége során felgyülemlett tapasztalatokra épített, valamennyi hatalmi ág közreműködésével kialakított célkitűző és feladat-meghatározó tevékenység, valamint azoknak az anyagi-pénzügyi és szervezeti-szellemi forrásoknak a folyamatos biztosítása, amelyek a célok megvalósításához szükségesek.

A kriminálpolitika legfontosabb kútforrói:

- a) A politikai pártok programjaiban a bűnözés elleni küzdelemről és a bűnmegelőzésről megfogalmazott célkiűzések, jogalkotási tervek, szervezetfejlesztési elképzelések és a szakmai felkészültséget támogató javaslatok, valamint az előbbieik forrásainak előteremtését jelentő kötelezettségvállalás.
- b) A kormányprogramoknak a bűnüldözésre, valamint a közrend és közbiztonság védelmére vonatkozó elhatározásai.
- c) A büntető anyagi és -eljárás tételes jog és az ezek fejlesztésére irányuló országgyűlési jogalkotási munka, valamint az Alkotmánybíróságnak a büntető jogszabályok felett gyakorolt alkotmányos kontrollja.
- d) A bűnüldöző hatóságok felderítő és nyomozási tevékenysége folyamán felgyűlő tapasztalatok.
- e) A nyomozások feletti ügyészi felügyelet, valamint az ügyészség vádhatósági funkcióinak teljesítése.

- f) A büntetőbíróságok ítélkezési gyakorlata és a Legfelsőbb Bíróság büntető jogegységi határozatai.
- g) A kriminálpolitika elméleti megalapozását szolgáló társadalomtudományi kutatások, amelyekben meghatározó szerepük az állam- és jogtudományoknak lehet. Ehhez a munkához a kriminalisztika tudománya elsősorban a bűnüldözés tapasztalatainak szintézisbe foglalásával járulhat hozzá.

*A kriminálpolitika végső célja az egyes bűnelkövetésekre adott törvényes és eredményes válaszokon keresztül hozzájárulás a közrend fenntartásához és a közbiztonság megerősítéséhez.*

### **Prevenció és a büntető jogalkotás**

A bűnmegelőzés normatív környezetének feltérképezésénél nem mulasztható el a büntető anyagi és eljárásjog tanulmányozása, valamint a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervezeti rendjének áttekintése. Jelen tankönyvnek nem feladata egy átfogó preventív elmélet kifejtése, ezért elegendőnek tartjuk kiemelni, miszerint a következő normaelemzés csupán az úgynevezett harmadlagos megelőzésre, „a már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciók” területére koncentrál. (GÖNCZÖL 1996, 129.) Annál is inkább, mert sokak nézete szerint ez a rendészeti megelőzés egyik legfontosabb terepe.

A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás szervezetét és működését ugyancsak a jogi kútfőkön keresztül vizsgáljuk, továbbá a kriminálpolitika állapotát is az azt kifejező normatívák ismertetésével fogjuk bemutatni. Három előzetes megjegyzés azonban ide kívánkozik:

- az első az, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás *csak és kizárólag állami feladatként határozható meg;*
- a második következtetés úgy szól, hogy alkotmányos rendszerekben állami feladatokat *törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet* állapíthat meg;
- harmadszor pedig a bűnüldözési és az igazságszolgáltatási feladatokat konstituáló normatömeg a közjog egy szelete, amely *alkotmányjogi, államigazgatási és büntetőeljárás-jogi szabályokban* jelenik meg.

A tanulmányozott normák jogrendszerben elfoglalt helyét azért is fontos tisztázni, mert ez kulcsot ad a tartalmi elemzéshez. Például az államigazgatási jogalkotásnak más követelményei vannak, mint a büntetőigény érvényesítése rendjének. Az anyagi jog a neki megfelelő technikákat követeli meg, míg a processzuális szabályok ismét eltérő törvényszerűségeknek engedelmességek. A büntető anyagi jog legfontosabb dokumentuma maga a büntető kódex, de éppen a szakirodalom utal arra, hogy különösen a gazdasági bűncselekmények körében a büntető norma tartalmának megismerése nem lehetséges csupán a Btk. törvényi tényállásaiból. A minősítéshez szükséges ismeretek teljes körét gyakran egyéb igazgatási típusú törvényhelyekből, nem ritkán a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályokból tudjuk feltárni. (WIENER A. 1999, 197.) Továbbá a büntető jogszabály tartalmi vizsgálatához egyre erőteljesebb mértékben hozzá kell rendelni a büntetőbíróságok gyakorlatát is, különösen

azokban az esetekben, amikor a társadalomra való veszélyesség materiális elemeinek meghatározásához egyenesen „bírói” jogalkotás szükséges. (Valójában ez nem jogalkotás, hanem az absztrakt norma konkrét esetben történő tartalommal való kitöltése.)

Amennyiben a büntető tilalmak tényleges érvényesülésének mindennapi gyakorlatát kívánjuk megismerni, akkor tekintetbe kell vennünk olyan államigazgatási típusú normákat is, amelyek a nyomozásnak nem minősülő bűnüldözés eljárási szabályait tartalmazzák, illetőleg arra adnak választ, hogy mely hatóságok jogosultak felderítési és nyomozási cselekmények végrehajtására. Vannak olyan szervezeti törvények, amelyek vegyes jellegűek, minthogy nem csupán államigazgatási és bűnüldözési kompetenciákkal rendelkező hatóságokat alapítanak és határozzák meg ezek szervezeti rendjét, hanem törvényi tényállásokat is tartalmaznak, amelyek hatósági cselekvést válthatnak ki (anyagi jogi rendelkezések), végül pedig az intézkedések eljárási szabályait is meghatározzák (eljárási rendelkezések). Tipikusan ilyen a rendőrségi törvény, de ugyanezt a képet mutatják más rendvédelmi szervek alapító jogszabályai is. Mindezzel még nem zárhatjuk le a bűnüldözési tevékenység normatív alapjainak feltárását, minthogy rendszerint külön jogforrásokban kerül meghatározásra az is, hogy kik lehetnek az érintett hatóságok bűnüldözési hatósági cselekmények véghezvitelére feljogosított tagjai.

A büntetőpolitika elemzésénél természetesen figyelemmel kell lennünk a bűnüldözést és a büntető igazságszolgáltatást meghatározó teljes joganyagra, hiszen a jogalkotói akaratban megjelennek az aktuálisan érvényes politikai elgondolások is. (Más kérdés, hogy a különböző időpontokban keletkezett kriminálpolitikai irányok nem rendeződnek egy zárt logikai egységbe. Inkább az a gyakori, hogy a mindennapok igényeinek engedelmességgel egymásnak is ellentmondó elhatározások fogalmazódnak meg. További tapasztalat, hogy a norma szövege csupán közvetett módon alkalmas a kriminálpolitikai szándékok „kifürkészésére”, hiszen a jogalkotást számos más jogtechnikai szempont és a korábbi joggyakorlatban kimunkált megoldás is befolyásolja.)

A büntető terület megelőzéscentrikus értékelésénél különös jelentősége van az alkotmányos alapoknak. Először azért, mert maga az Alaptörvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelynek közvetlen üzenete van a büntető jogalkalmazás számára, másodsor azért, mert kívánatos, ha működnek olyan alkotmányos elvek is, amelyek jogtételekben nem fogalmazódnak meg, de mégis képesek hatást gyakorolni a jogrendszer egészére. Végül az Alkotmánybíróság a büntetőjogi jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során a jogterület számos részletére befolyással bír. Hivatkoznunk kell arra, miszerint nem csupán a tételes jognak kell kiállnia az alkotmányosság próbáját, hanem ugyanilyen kontrollnak szükséges alávetni az érvényes kriminálpolitikai koncepciókat is.

A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás tekintetében a büntető hatalom korlátait, illetve az eljárások törvényes rendjének fundamentumait ugyancsak az Alaptörvényből olvashatjuk ki. Nem véletlen, hogy a büntetőjog tudományának képviselői szorgalmazták korábban az ideiglenes köztársasági Alkotmány végleges Alaptörvénnyel való felváltását. Így vélekedett Nagy Ferenc, amikor az ezredfordulón az akkor hatályos magyar büntető törvény értékelését végezte el. (NAGY 1999, 3.)

Nem pusztán arról van szó, hogy a megfontoltan végigvitt alapjogi törvényhozás feltehetően tartalmában és szerkezetében is tökéletesebb jogászai produkciót termelhet ki valamennyi jogágban. Ez sem csekély eredmény, de nem a dolog lényege. Az ideiglenesség azért volt nyomasztó, mert azt sugallta, hogy a politika a társadalom alkotmányos alapértékei

tekintetében sem volt kész a konszenzusra. A közmegegyezés hiánya már közvetlenül a közbiztonság oltalmazásának hatékonyságát ronthatja. Ebben a szférában különösen szükség van néhány fundamentumra, amely nem függhet a politikai váltógdzálkodástól. A kompromisszum természetesen nem minden területen megkívánt feltétele a politikálásnak, de vannak olyan értékek – és többek között a büntetőjogi eszközökkel védettek kivétel nélkül ide tartoznak –, amelyekben a közmegegyezés civilizációs követelmény. Eddigi fejtegetésünket tehát azzal a felismeréssel lehet lezárni, hogy *csak az a közbiztonsági stratégia vehető komolyan, amelynek a centrumát az alkotmányos viszonyok stabilitása képezi.*

A jelenleg hatályos büntetőjogi kódex, a 2012. évi C. törvény felváltotta az 1978. évi IV. törvényt. Utóbbi több mint két évtizedig szolgálta az alkotmányos jogállam büntetőjogi védelmét. Ez önmagában nem leminősítő körülmény, már csak azért sem, mert az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy hazánkban a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe, így *a jog uralma a fordulat időszakában sem gyengült meg.* Elvi jelentőségű tétel, miszerint a legalitás jogbiztonságot jelent, mert garantálja a norma előreláthatóságát és kiszámíthatóságát. Tilos a visszaható hatály, az utólagos jogi rendezés, az analógia. A jogsértésekre csak jogállami módon lehet reagálni, és eközben a hatóságok mulasztásai a közhatalom kockázatát jelentik. Az eredménytelenség nem hárítható át az egyes emberekre és különösen pedig nem sodorhatja veszélybe az állampolgár alapvető jogait. [11/1992. (III. 5.) AB határozat.] A gyakori módosítások viszont felvethetik annak veszélyét, hogy ilyen úton meginoghat a jogbiztonság. (NAGY 1999.) Véleményünk szerint önmagában a módosító rendelkezések száma még nem adhat okot ilyen következtetés levonására. A büntető kódex számos változása logikus következménye volt az alkotmányos demokrácia kialakulásának, és hozzájárult a büntetőjog jogállami fejlődéséhez. Ilyennek tekinthetjük az állam elleni bűncselekmények újrafogalmazását (1989. évi XXV. törvény) vagy a nemzetközi büntetőjogi intézmények beemelését a magyar jogrendszerbe (1996. évi XXXVIII. törvény). A büntetőjog egyetemes problémája az, hogy miként reagáljon a természettudományok fejlődésére. Hogyan hárítsa el saját eszközeivel azokat a veszélyeket, amelyek az új felfedezések révén az egyes embereket és közösségeiket fenyegetik? Erre adott válasz azoknak a magatartásoknak a bűncselekménnyé nyilvánítása, amelyek az egészségügyi beavatkozás, az orvostudományi kutatás rendje és az egészségügyi önrendelkezés ellen irányulnak. Az 1998. évi XXII. törvény új tényállásai éppen az előzőekben jelzett problémára nyújtottak megoldást.

A különös részi tényállások gyarapításánál problematikusabbak azok a módosító rendelkezések, amelyek az általános rész intézményeit kívánták átalakítani. Az ilyen igénnyel fellépő jogalkotás már nem maradhat meg a részleteknél, minthogy tekintetbe kell vennie *a büntetőjog ellentmondásmentes logikai rend iránti feltétlen igényét*, azokat az elméleti felismeréseket és törvényszerűségeket, amelyeket a jogdogmatika csaknem kétszáz éves fejlődése során alakított ki. Azt is mondhatjuk, hogy az alkotmányos demokráciák büntető kódexeinek általános része rögtönzésekkel és rövid távra érvényes kormányzati szándékokkal nem alakítható helyes irányban. Ha ilyen igények mégis felmerülnek, azokat csak *a büntetőjog átfogó reformja* keretében érdemes megvalósítani. Ehelyütt azonban azt kell megállapítanunk, hogy ez a reform – a 80-as évek végének várakozásai ellenére – elmaradt. Ha pedig arra a kérdésre keressük a választ, hogy a rendszerváltás jogalkotásának ez az adóssága mire vezethető vissza, akkor idéznünk kell Szabó Andrásnak a büntetőjog reformjáról írott munkáját. A szerző megállapítja, hogy a büntetőjog csak akkor



megreformálható, ha a képvisleti demokrácia intézményei működnek, ha létezik a büntetőjogi normák kifejlődéséhez nélkülözhetetlen *társadalmi konszenzus*. (SZABÓ 1992, 6.)

A büntetőjog megújításában a jogtudomány képviselői teljes egyetértésben voltak. Földvári József mutatott rá arra, hogy „aligha lehet kétséges számunkra, hogy most más nem odázható el sokáig egy új büntető kódex megalkotása”. (FÖLDVÁRI 1999, 1.) Abban már vita volt az elmélet képviselői között, hogy a reformnak milyen úton kell járnia. *Az alkotmányos büntetőjog tanát megalapító* Szabó András azt hangsúlyozza, hogy ennek a folyamatnak nem szabad csak a büntetőjogi dogmatikára korlátozódnia, hanem ki kell terjednie a büntetőjogi rendszer egészének minden lényeges kérdésére. Ehhez képest Wiener A. Imre úgy gondolta, hogy *a jelző nélküli büntetőjog* a jogdogmatika felismeréseinek érvényesítésével, a maga belső, zárt logikai rendszerének épsége mellett újítható meg. Ez a vita jellemző módon az Alkotmánybíróság egyik döntése körül bontakozott ki, inkább megtermékenyítve, mintsem gátolva a tudományos gondolkodást abban, hogy a büntetőjogi reform szolgáltatába szegődjék. „Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban jelölte ki a büntetendővé nyilvánítás alkotmánybíróági kontrolljának szempontjait, az alkotmányos büntetőjognak a büntetendővé nyilvánítással kapcsolatos tartalmi és formai követelményeit.” (PALÁNKAI 2002, 5.)

Az ok, amely a büntetőjog elméletét mind a mai napig megakadályozza abban, hogy egy ilyen reformmozgalom élére álljon, az, hogy az egymást követő kormányok által formált kriminálpolitika a jelek szerint a korszerű büntetőjogi kódexekkel szemben támasztott bonyolult követelményrendszert egyetlen tételre egyszerűsíti le, nevezetesen arra, hogy *a növekvő bűnözéssel szemben a büntetés szigorodását kell harcba küldeni*. Ezért, noha kéttucat módosító törvény jelent meg nem egészen tíz esztendő alatt, ezek egyike sem hozta meg a méltó magyar megoldást a fejlett alkotmányos demokráciák büntetőjogi törekvéseihez, az alternatív büntetési rendszerek kialakításához, a helyreállító igazságszolgáltatás megvalósításához, a minimális beavatkozás elvéhez, a korszerű áldozatvédelemhez, a büntetőjog eszközzrendszerének további humanizálásához képest. Nem világos az sem, hogy a hagyományos társadalomra való veszélyesség miként fejeződik ki az értékalapú materiális jogellenességben, és mindez milyen igényeket támaszt az ítélkezéssel szemben. A napjainkban érvényesülő kriminálpolitika ezeket a problémákat nem is érzékeli, a tudomány meglehetősen terméketlen belső vitáiként minősíti, és kellő fölényel elutasítja.

Az alaki büntetőjog rendszerváltást követő fejlődése több ponton lényegesen eltér azoktól a fejleményektől, amelyeket az anyagi jog esetében az előzőekben rögzítettünk. A legszembetűnőbb különbség az, hogy ebben az esetben sokkal határozottabban fogalmazódott meg a gyökeres reform igénye, olyannyira, hogy az erre irányuló munkálatok már az 1990 utáni években nagy intenzitással megkezdődtek. Úgy látszott, hogy a büntető processzus korszerűsítés óhajában szerencsés egység jön létre a felelős politika, a jogtudomány műhelyei és a joggyakorlat között. Az eljárási reform téziseit a 2002/1994. (I. 17.) Kormány határozat fogalmazta meg. Az említett dokumentum nyomán felgyorsuló kodifikációs munkálatokat az időközben bekövetkezett kormányváltás sem zavarta meg. Azt lehetett tehát gondolni, hogy ezen a fontos területen megszületett a kívánatos politikai konszenzus.

A műhelymunkák során világosan kirajzolódtak az új eljárási törvénnyel szemben támasztott követelmények. Ezek sorában hangsúlyt kapott *a magyar közjogi hagyomány felelevenítése*, és további követelményként szerepeltek az európai régióban, különösen

pedig az Európai Unió gyakorlatában kikristályosodott nemzetközi elvárások, végül pedig a büntetőigény érvényesítésével szemben támasztott társadalmi szükségletek.

Helyeselhető az is, hogy a reformprogram megfogalmazói az eljárásjog tudományának legértékesebb eredményeit kívánták hasznosítani a munkálatok során. A kodifikátorok hangoztatták, hogy a vádelvnek kívánnak primátust adni. Ebből az elhatározásból következett az is, hogy indokoltnak látszott az eljárási szerepek újragondolása, ami legalább három következménnyel járt. Először is azzal, hogy szakítottak az igazságszolgáltatás úgynevezett szélesebb fogalmával, és az előkészítő szakaszt határozottan elválasztották a vádemeléstől és a tárgyalástól. Másodszor, megerősítették az ügyésznek a nyomozás feletti rendelkezési jogát, harmadszor pedig a tárgyalásnak vissza kívánták adni azt a rangját, amely a büntetőigényt megalapozó történeti tényállás megállapításában a bíróságnak növekvő jelentőséget tulajdonított, megszüntetve azt a korábbi helyzetet, amikor a tárgyalás alig volt több a nyomozási anyagok egyszerű reprodukálásánál.

Az alkotmányos büntetőeljárásal szemben szakmai és társadalmi követelmény a *törvényesség és a hatékonyság egy időben történő érvényre juttatása*. Az 1998. évi XIX. törvény előkészítése során abból indultak ki, hogy az eljárás minden mozzanata szorosan kapcsolódik az emberi jogok korszerű felfogásához, ezért a processzuális intézmények garanciális funkciói a korábbiaknál is erőteljesebben rajzolódtak ki. *A bizonyítás törvényességének igénye kiterjedt a titkos adatgyűjtésre is*, ezért olyan konstrukció született, amely a titkos felderítést az eljárási jog uralma alá kívánta helyezni.

Az 1998. évi törvény a büntetőeljárás keretei között folytatandó felderítést *bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés* elnevezéssel emelte be az előkészítő eljárás intézményeinek a sorába a jogalkotó, és részletesen szabályozta annak rendjét. Ennek során lényegében három szempontot érvényesített. Először is azt, hogy a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés része a nyomozásnak, ebből pedig egyenesen következik, hogy a felderítési cselekményekre is teljes egészében kiterjed az ügyész rendelkezési joga. A második elhatározást pedig a nyomozási bíró státuszának megteremtése fémjelezte, ami egyfelől pontosította a bírósági szervezeten belül az engedélyezés fórumait, és olyan garanciális szabályokat fogalmazott meg, amelyek betartása mellett lehetőség nyílt a titkos adatgyűjtés során szerzett dokumentumok bizonyítékként történő felhasználására akként, hogy azok hitelt érdemlősége ellenőrizhető legyen. A hivatkozott törvény ezen túlmenően számos ponton módosította a rendőrségi törvény titkos információgyűjtésre vonatkozó előírásait, amikor is egyes felderítési akciókat az ügyész engedélyéhez kötött. A titkos adatgyűjtéssel is összefüggő bűnüldözési érdekek hatékonyabb védelmezésére bevezetésre került a tanúvédelem intézménye, amely általában is fokozni kívánja a veszélyeztetett tanúk biztonságát. Nem kétséges azonban, hogy ez a védelem mindenekelőtt azon informátorok esetében kap különös hangsúlyt, akik a felderítés során titkos együttműködésben voltak a bűnüldözéssel, és tanúvallomásuk a büntetőigény érvényesítéséhez nem mellőzhető. A különösen védett tanúvá minősítés – az ügyész előterjesztésére – a nyomozási bíró hatáskörébe tartozott.

Az 1998. évi eljárási kódex azonban a titkos adatgyűjtés szabályozásánál nem volt következetes. Rendelkezései ugyanis nem érintik a rendőrségi és a nemzetbiztonsági törvény titkos információgyűjtő tevékenységére vonatkozó szabályait. Ebből egyenesen levezethető, hogy a kodifikátorok elfogadták azt a megoldást, miszerint a bűnügyi felderítésnek a büntetőeljárás megindítását megelőző szakasza speciális államigazgatási hatósági tevékenység, amelyben az eljárási garanciák csak nagyon szűk körben érvényesülnek, és nem állnak

az ügyész rendelkezési jogának a hatálya alatt. Ez a konstrukció ellentmondásos volt, mert a felderítés mindkét formáját, a büntetőeljáráson kívül és a büntetőeljárásban megvalósulót is az egyszerű gyanúhoz kötötte. Pontosán nem volt definiálva, hogy mikor jogosult a bűnüldöző hatóság a büntetőeljárás formakényszerét mellőzve államigazgatási eljárásban titkos információgyűjtést végezni. Sokan gondoltuk úgy, hogy ez a bizonytalanság nem tartható fenn. Három megoldás kínálkozott:

A. megoldás: *bűnüldözési felderítés az egyszerű gyanútól az alapos (megalapozott) gyanúig a büntetőeljáráson kívül*. Lehetségesnek látszott egy olyan alternatíva, amelyben elfogadást kap a büntetőeljárás előkészítéseként, de a büntetőeljáráson kívül realizálódó felderítési szakasz felett a bíróság, illetve az ügyész csak korlátozott felügyeletet gyakorol. Ilyen konstrukcióban azonban ismételen meg kellene fontolni annak a hagyományosnak mondható megoldásnak a visszaállítását, amely szerint a büntetőeljárás elrendelésének materiális feltétele a jövőben is csak a bűncselekmény megalapozott (alapos) gyanúja lehet. Ha ezt az utat választja a törvényalkotó, akkor lényegében állandósítja a felderítésnek és nyomozásnak azt a szerkezetét, amely az elmúlt ötven év során alakult ki, és amely megfelel a rendszerváltozás előtti időszak rendőrségi felfogásának. Persze el kell ismerni azt a jogállami többletet, hogy míg 1990 előtt a titkos információgyűjtés a jog által nem szabályozott, a szabad belátáson alapuló államigazgatási hatósági fellépés volt, addig az 1990. évi X. törvénnyel, majd pedig az 1994. évi XXXIV. törvénnyel (Rtv.), továbbá az 1995. évi CXXV. törvénnyel (nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény) a felderítés is a jog sáncai közé került.

B. megoldás: *bűnüldözési felderítés kizárólag a büntetőeljárásban*. Ebben az esetben a bűnüldöző hatóságoknak csak és kizárólag a büntetőeljárás keretei között lenne lehetőségük titkos adatgyűjtésre, amely így teljes egészében az ügyész rendelkezési joga alá kerülne. Ez azt jelentené, hogy sem a rendőrségi törvény, sem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem tartalmazhatna államigazgatási hatósági jogkörbe lefolytatott bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat, mert ezekről kizárólag a büntetőeljárás törvény rendelkezhetne. Ha ezt az utat járnánk, akkor valóban a bűncselekmény egyszerű gyanúja is megalapozhatja a büntetőeljárás megindítását, viszont mindenféle bünygyi felderítő tevékenység csak ezen eljáráson belül valósulhatna meg. A bizonyítás törvényessége szempontjából lényeges, hogy ekkor a korlátozott ügyészi felügyelet teljessé válna. Az ilyen módon megszerzett bizonyítékok hitelt érdemlősége és ellenőrizhetősége megnőne, így azok aggálymentesen, közvetlenül is felhasználhatók lennének az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez. Amennyiben a felderítés egész folyamata az ügyész rendelkezési joga alá kerülne, akkor ez megoldás lenne arra a problémára is, hogy az egymástól független, különböző minisztérium felügyelete alá tartozó, eltérő belső szabályozással működő bűnüldözési szolgálatok gyakran koordináció nélkül, párhuzamosságokkal is megterhelve, eltérő elvek érvényesítésével folytatnak felderítést. A most javasolt konstrukciónak hátrányai is vannak. Az erőteljes külső kontroll megnehezíti az ilyen ügyekben mindig kötelező bizalmas adatvédelem érvényre juttatását, fokozott munkaterheket hárít az ügyészségekre és végül olyan kriminalisztikai és szakmai jártasságot kíván meg a felügyeleti szervektől (ügyésztől és a bírótól), amelyekkel az igazságszolgáltatásban dolgozók ez idő szerint még nem rendelkeznek.

C. megoldás: *bűnüldözési felderítés kizárólag a különleges eszközök alkalmazásáról szóló törvényben szabályozott eljárás szerint*. Ebben az esetben a büntetőeljárás visszatérhetne

azon hagyományos keretek közé, amelyek nem viselik el a titkos felderítés egyetlen formáját sem, és amelyek egyenesen igénylik az eljárási garanciákat, valamint a védelem kontrollját. A felderítési szakasz viszont nem a szervezeti törvényekben (Rtv., Nbtv. stb.) kapna részletes szabályozást, hanem egy önálló törvényben. E törvény hatálya minden bűnüldözést folytató hatóságra kiterjedne, viszont nem érintené a kizárólag nemzetbiztonsági célú hírszerzést. (Készült is ilyen törvénytervezet, de nem jutott el az Országgyűlés színe elé.)

A 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról végül is egy sajátos negyedik, D. változatot valósított meg. Igaz, hogy a bűnüldözési célú titkos felderítést előkészítő eljárás címén az eljárási kódexbe építette, de elhagyta a bűncselekmény gyanújának az eljárás megindításának materiális feltételeként való meghatározását, és ezzel az alapvető emberi jogokat a legsúlyosabb fokban korlátozó hatósági fellépést a szabad mérlegelés körébe utalta. (Ezt részletesen az V. fejezetben tárgyaljuk.)

A büntetőeljárások csak akkor képesek társadalmi küldetésük teljesítésére, ha *észszerű határidőn belül, kellő hatékonysággal és takarékosan* érvényesítik a büntetés igényét. E célkitűzéseket szolgálták az opportunitás elvének utat adó és a célszerűséget szolgáló intézmények, valamint azok a megoldások, amelyek az eljárások gyorsítását és egyszerűsítését eredményezhetik.

Az eljárási reformmal szemben mutatkozó nagyobb fogadókészség azzal is magyarázható, hogy a büntető processzus az anyagi joghoz képest gyorsabban és érzékenyebben reagál a társadalmi változásokra. Emellett itt is számolni lehetett azzal a kedvező helyzettel, hogy a politikai intézményrendszer gyökeres átalakulása a legalitás talaján ment végbe, a rendszerváltás nem zavarhatta meg a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás folyamatosságát. A hatályos eljárási kódex, az 1973. évi I. törvény alkalmasnak bizonyult arra, hogy már a kilencvenes éves fordulóján magába integráljon olyan változtatásokat, amelyek az alkotmányos demokráciákban kötelezőek. Ez történt a bíróságok függetlenségének helyreállításával, az előzetes letartóztatás elrendelésének bírói hatáskörbe utalásával és a védelem jogának a kiterjesztésével. Többen vélekedtek úgy, hogy az imént jelzett demokratizálási folyamat bizonyos pontokon még az alkotmányos jogállamok általánosan elfogadott gyakorlatához képest is erőteljesebben biztosította az eljárás alá vont személyek jogvédelmét. (BÁRD 1997, 91.)

Az Igazságügyi Minisztériumban elkészült az új büntetőeljárás rendjéről szóló tervezet, amelyet az Országgyűlés 1998 márciusában elfogadott és az 1998. évi XIX. törvénnyel kihirdetett. A hatálybalépés dátumául 2000. január 1-jét jelölte meg. Már a törvénytervezet koordinációja során komoly nehézségek merültek fel. Kiderült az, amit a kodifikációs munkálatok kezdetén is tudni lehetett, miszerint *a büntetőeljárás a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás működésében realizálódik*, ezért sikerre csak akkor számíthat, ha ez a szervezet aktívan bekapcsolódik a törvényalkotásba. De ez még önmagában kevés. *Az eljárás reformja feltételezi a szervezet korszerűsítését is*. Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy a kedvező előjelek ellenére az eljárási reformot miért nem tekinthetjük sikeres vállalkozásnak, akkor azt kell megállapítanunk, hogy az utóbb felhívott két feltétel – a gyakorlat aktív közreműködése az előkészítésben, illetve a szükséges szervezeti reformok véghezvitele – nem valósult meg. Az 1997. évi LXVI. és LXVII. törvények lényeges pontokon átalakították a bíróságok szervezetét és igazgatását. A következő fordulatot a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény jelentette, ami az Alaptörvény 25–28. cikkei alapján a bírósági hatáskörök jogállami szintű, hatékony ellátása, a bírói

függetlenség elvének maradéktalan megvalósítása és az ítélkezés egységének biztosítása érdekében a bíróságok szervezeti felépítéséről, feladatairól és igazgatásáról rendelkezett. Ezt követte a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény.

A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényt az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény váltotta fel. Az ügyészség szervezetét az 1994. évi LXXX. törvény már a jogállami elvárásoknak megfelelően alakította át, amit követett a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény. Ezekhez képest konzervatívabb a bűnüldözési szervezet közigazgatási rendszerbe történő integrálása. A legnagyobb átalakulást a 2010 utáni időszak hozta, amikor egyes nemzetbiztonsági szolgálatok (Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat), valamint a büntetés-végrehajtási testület a belügyi tárca irányítása alá került, továbbá az általános hatáskörű rendőrség mellett megalakult három önálló rendőrségi szervezet (a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ és az Országgyűlési Őrség). A nemzetbiztonsági szervek sora kiegészült a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központtal. Ezek a szervezeti változások a gyakorlati irányítási szükségletek tekintetében lehettek indokoltak, akár sikeresek is, de reformértékűnek egyik sem értékelhető.

A büntetőpolitika érzékelte ezeket a nehézségeket és reagált is. Egyfelől kezdeményezte az új törvény hatálybalépésének elhalasztását legalább 2003-ra, másfelől pedig új novelláris igényű törvényjavaslatokkal azt kívánta elérni, hogy a halasztás időszakában a hatályos büntetőeljárás törvény biztosítsa a büntető igazságszolgáltatás működőképességét. A kriminálpolitika ezen kívül mást is tett. Összhangban a büntetőjogi következmények szigorításának igényével, megnövelte a nyomozó hatóságok számát és kiterjesztette azok hatáskörét. Előnyt biztosított olyan processzuális megoldásoknak, amelyekről a legsúlyosabb bűncselekmények elleni fellépések hatékonyságának fokozását és a titkos információgyűjtés eszköztárának gyarapítását remélte. Így került sor az 1998. évi LXXXVIII. törvény 1999. március 1-jén történt hatálybalépésére.

1993-ban elkészült a bűnmegelőzés és a kriminálpolitika átfogó elméletének programja. Ez a munkaanyag a *kriminálpolitikát a bűnüldöző és az igazságszolgáltatási szervezeteknek a már elkövetett bűncselekményekre adott válaszreakcióira adott foglalatoként határozta meg*. Az okmány épített arra a fogalmi rendre, amelyet a fejlett polgári államok jogtudományi kutatásainak eredményei alakítottak ki. Az elméleti alapvetésből különösen két megállapítás kívánkozik kiemelésre. Az egyik azt szögezi le, hogy a bűnmegelőzés komplex programja széles társadalmi összefogásra épülhet, amelyben kitüntetett, de nem kizárólagos helye van az állami feladatoknak. A represszió mellett a segítő-támogató rendszerek kiépítésére is szükség van, azonban „a büntető felelősség territórium csak a szociálpolitika fejlődésével csökkenthető lényegesen”. (GÖNCZÖL 1989, 326.) A másik megállapítás pedig az lehet, miszerint a büntetőpolitika kialakításában világosan ki kell jelölni a végrehajtó hatalom hatáskörét. A kormánynak alkotmányos felelőssége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának fenntartása, azoknak a veszélyeknek az elhárítása, amelyek államigazgatási intézkedéseket követelnek. A kormányzat ezt a felelősségét a rendészeti igazgatás célszerű és hatékonyan működő szervezetének létrehozásával és a szükséges költségvetési források biztosításával teljesítheti. (SZABÓ 1995, 418.)

Ugyanakkor a kormányzati törekvések nem sérthetik a hatalommegosztás elvét, nem ronthatják le a jog uralmát, nem korlátozhatják az igazságszolgáltatás autonómiáját.

A közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő határozott elválasztása azzal az eredménnyel járhat, hogy *a végrehajtó hatalom figyelme a közbiztonság megőrzését és javítását szolgáló pozitív kontrollmechanizmusokra terelődik*, az igazgatásnak azokra az ágazataira, amelyek képesek anyagi értékeket teremtő gazdaságpolitikát, szellemi értékeket ápoló oktatás- és kultúrpolitikát, esélyegyenlőséget és támogatást biztosító szociálpolitikát, munkahelyeket teremtő foglalkoztatás-politikát kialakítani. Ezen politikai célkitűzésekhez a közigazgatás szervezetének korszerűsítésével és a működéshez szükséges anyagi és pénzügyi források biztosításával lehet közelebb jutni. A kormányzati munka tervszerűségét jelenti, ha mindezek az ágazati politikák egy átfogó közbiztonsági stratégiába rendeződnek.

A közrendet és a közbiztonságot védelmező negatív kontrollmechanizmusok részeként *a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást teljes egészében a jog uralma alá kell helyezni*. Ebben a vonatkozásban a kormányzat kriminálpolitikai törekvései jogalkotási elgondolásokra korlátozhatók, lemondva arról, hogy az igazságszolgáltatás zárt rendszere indokolatlanul a végrehajtó hatalom befolyása alá kerüljön. A bűnüldözésben szükséges érvényesíteni bizonyos célszerűségi szempontokat is, ezeket azonban az igazságszolgáltatás alakítja ki, érvényre juttatásukhoz pedig a büntető jogszabályok intézményei adnak legális alapot. A közbiztonsági stratégia és a kriminálpolitika közötti összhangot a kormányzat törvénykezdeményezési lépései teremthetik meg, a mindennapi gyakorlatban pedig ezt a kapcsolatot a kis- és közepes súlyú, valamint a nagy társadalomra való veszélyességet magában rejtő bűncselekmények elleni differenciált kontrollok garantálhatják. A rendelkezésre álló anyagi eszközök legcélszerűbb felhasználása érdekében érdemes tanulmányozni azokat a külföldi megoldásokat, amelyek a menedzserszemléletű bűnüldözés és a biztonsági kockázatelemző igazságszolgáltatás körében ez ideig eredményesen működtek. (PÓCZIK 1998, 230.)

Az 1990 óta egymást követő kormányok kriminálpolitikai törekvéseit értékelve megállapíthatjuk, hogy az érvényes kriminálpolitikai elgondolásokat a következő sajátosságok jellemezték:

- gyors és direkt reagálást jelentettek a közbiztonságot veszélyeztető aktuális zavarokra (feketegazdaság terjedése, a szervezett bűnözés megjelenése, terjedő gépjárműlopások, külföldiek részvétele a bűnelkövetésekben, a kábítószer fogyasztás új veszélyei, illegális migráció stb.)
- taktikai válaszok voltak, de nem építettek az érintett területek beható elemzésére és nem határoztak el hosszabb távra stratégiai célokat,
- a közbiztonság oltalmazása érdekében a represszív és a szigorú fokozó eszközöknek adtak prioritást,
- a rendvédelmi szervek tekintetében a működőképesség fenntartását és a hatékonyság fokozását szorgalmazták, ellenben nem tűzték napirendre e szervezetek átfogó, reformértékű megújítását,
- a terjedő bűnözéssel szembeni fellépésben elengedhetetlennek minősítették a büntető bíraskodás szigorának fokozását és ennek érdekében aktív törvénykezdeményezési munkába fogtak,
- a bűnözés kezelésében a hangsúlyt a súlyos bűncselekmény-kategóriákra helyezték, kevesebb figyelmet fordítva arra, hogy a büntetőjog alternatív eszköztárát gyarapítsák a kis- és közepes súlyú bűncselekmények kezelésében,
- a szabálysértési jog fejlesztése a büntetőjog irányába történt meg.

Felmerülhet a kriminálpolitikai stratégiaváltás szükségessége, amely akár egy közbiztonsági stratégia törvénybe foglalásával is megvalósítható.

### *A kriminálpolitika és a közbiztonsági stratégia*

A közbiztonsági stratégia a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek kezelésének teljes igazgatási fegyvertárát fogja át, és ennyiben valóban a végrehajtó hatalom, (esetleg az önkormányzatok) felelősségi körébe tartozó irányítási eszköz. A kriminálpolitika ezzel szemben a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek jogellenességre adott büntetőjogi válaszainak az összessége, amelyben a központi és a helyi közigazgatásnak csak mérsékelt jogosítványai vannak. A kriminálpolitika meghatározó műhelye az igazságszolgáltatás, amelynek alakításában a végrehajtó hatalom kizárólag a törvénykezdeményezés jogával közvetett módon vehet részt. A kormányzatok általában ezt a felfogást nem osztják, ellenkezőleg: magukat tekintik a kriminálpolitika egyedüli forrásának. Ezzel indokolják a rendészeti hatáskörök centralizációját, az ügyészség kormány alá rendelését és a bíróságok mérlegelési lehetőségeit szűkítő jogintézmények kialakítását egyaránt. Sőt, a kriminálpolitikáért vállalt kizárólagos kormányzati felelősséggel indokolják azt az alkotmányjogi megoldást, amely szerint a köztársasági elnök kegyelmezési jogkörének tényleges korlátja az igazságügy-miniszteri ellenjegyzés. Utóbbiról tudjuk, hogy konkrét ügyben valóban alkalmas volt az elnöki kegyelem megvétőzésára. (FINSZTER 1995, 13.)

Az Országos Kriminológiai Intézet – már idézett – vitaanyagának szánt koncepciója hangsúlyozza: „A kriminálpolitikának át kell fognia mind a már elkövetett bűncselekményekre adandó büntetőjogi válasz eszköztárát (a büntető törvényhozási, a bűnüldözési és büntető igazságszolgáltatási, valamint a büntetés-végrehajtási politikát), mind pedig a bűnmegelőzés büntetőjogi eszközeit és jelezni kapcsolódási pontjait a büntetőjogon kívüli bűnmegelőzési módokkal és lehetőségekkel.” (*Ügyészségi Értesítő* 1993.)

A rendszerváltozás időszakának hangulatát idézi a bűnözés elleni küzdelem jogállami garanciáinak hangsúlyozása, az európai normákhoz való alkalmazkodás és a nemzetközi kötelezettségvállalás kiemelése, továbbá annak elismerése, hogy szemben a korábbi korszak kriminalitást felszámolni remélő illúzióival, a bűnözés kontroll alatt tartása lehet az a reális cél, amelyet a gyakorlati kriminálpolitika vállalhat.

A koncepció 1993-ban úgy látta, hogy „Európában egyre határozottabban a jogállamiság eszméjének megfelelő klasszikus (neoklasszikus) felfogás váltja fel a reszocializáló-kezelő büntetőjogot”. (*Ügyészségi Értesítő* 1993.) Ezután ismertette a kriminálpolitika két alapmodelljét, a korlátozó-beavatkozó és a segítő-támogató alternatívát. A korlátozó-beavatkozó modell előnyei között említhető a hagyományokra építő tradicionális büntetőjogi normák fokozott tisztelete, a lakossági támogatás elnyerése, a jogvédelmi apparátusok centrális felépítettsége és az ebből adódó végrehajtási fegyelem. A segítő-támogató modell erősségei között kiemelendő az emberi jogoknak az értékhierarchia csúcsára helyezése, a bűnözés társadalmi okaira vetülő fokozott figyelem, a szellemi és az anyagi energiák hatékony felhasználása, a társadalom aktív közreműködése, a lakosság alkalmassá tétele arra, hogy a kriminalitást a maga valóságában értelmezze, leszámolva azzal az illúzióval, amely azt a hitet táplálja, miszerint a börtön szigora alkalmas eszköz az egyén beállítódásának megváltoztatására. A koncepció részletesen szövelt a két modell hátrányairól is, amit e helyütt

úgy lehetne összefoglalni, hogy ami az egyiknél előny, az a másik alternatívában a hátrányok között jelentkezik. (Például a korlátozó-beavatkozó modell meglehetősen könnyű kézzel bánik az emberi jogokkal, míg a segítő-támogató modell hatékonyságát gyakran rontja az a tény, hogy a bűnről vallott felfogás nem találkozik a hagyományos közvélekedéssel, amely abban mindenekelőtt az egyéni felelősséget hangsúlyozó gonosztettet lát.)

A koncepció hitet tett a neoklasszikus büntetőjogi felfogás mellett, de különösen a bűnmegelőzésben a segítő-támogató rendszer elemeinek befogadását javasolta, majd a továbbiakban a kriminálpolitika alkotmányos alapelveit elemezte. Megállapította: „Egyedül csak a törvényhozói akaratként büntető jogszabályba foglalt kriminálpolitika áll összhangban az alkotmányos jogállam alaptételeivel, köztük a bírói hatalom autonómiájával, a bírák függetlenségével, akik csak a törvényeknek vannak alárendelve.” (*Ügyészségi Értesítő* 1993.)

A koncepció először hívta fel a figyelmet a kriminálpolitika olyan értelmezésére, amely szerint annak a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás gyakorlatának kritikai elemzésén kell alapulnia, miként az általában a jogbölcsélet keretei között művelt jogpolitika a helyes jogról vallott, értékalapú tudományos felismerések foglalata.

A bűnözés legveszélyesebb megjelenési formái – a bűnszervezetek, a kábítószer-bűnözés, valamint nyomatékkal a terrorizmus – az elmúlt évtizedekben próbára tették az alkotmányos demokráciákat. Annak megválaszolása, hogy adható-e jogállami válasz ezekre a nehézségekre, ugyancsak a kriminálpolitika feladata. A büntetőeljárás reformjának fő vonalait a koncepció helyesen jelölte ki, ugyanakkor nem voltak előre láthatók azok a nehézségek, amelyek az új Be. megalkotását és hatálybalépését övezték.

A kriminálpolitika tudományként való értelmezése rendszertani kérdéseket vet fel: lehetséges olyan felfogás, amely szerint ez a terület a büntető jogtudományoknak egy önálló ága. A hazai irodalomban ehhez az állásponthoz Földvári József jutott a legközelebb. 1987-ben publikált könyvében a következő meghatározás olvasható: „A kriminálpolitika tudománya ezek szerint azoknak az ismereteknek a rendszere, amelyek alapján szervezeti az államhatalom a bűnözés elleni küzdelmet, meghatározván e küzdelem eszközeit, ezen eszközök alkalmazásának feltételeit és módjait, összhangban az általános politikai célkitűzésekkel.” (FÖLDVÁRI 1987, 18.) Azt azonban Földvári is elismeri, hogy a bűnügyi tudományok területén ez az önállósodás még csak a kezdetén tart. Továbbá arra is felhívja a figyelmet, miszerint „célszerű a kriminálpolitikát korlátozni a büntetőjogi eszközökkel vívott küzdelem területeire”. (FÖLDVÁRI 1987, 18.) A kompetencia terjedelmének növelését különösen azok a törekvések hangsúlyozták, amelyek a kriminálpolitikát a kriminológiával azonosították, és ilyen módon a bűnüldözés–büntető igazságszolgáltatás–bűnmegelőzés hármasságának körét komplex szemléletét tartották kívánatosnak.

A Földvári által prognosztizált önállósodási folyamatnak kevés jelét látjuk. Ennek ellenére vannak szerzők, akik úgy vélik, hogy „a kriminológiai felismerésekből levont következtetések a kriminálpolitika mint önálló axiológiai tudomány körébe tartoznak. A két tudományterület kettéválását tükrözi Jescheck megközelítése, aki szerint a kriminálpolitika arról szól, hogy hogyan alakítható ki a büntetőjog a legcélszerűbben annak érdekében, hogy elegendő tudjon tenni fő feladatának, a társadalom védelmének.” (LIGETI 2004, 3.)

Ezzel szemben inkább erősödni látszik az a Vermes Miklós és mások által is képviselt nézet, amely szerint a kriminológia a leginkább alkalmas egy kriminálpolitikai stúdium művelésére. Ehhez azonban a kriminológiának egy új területre, a bűnözés kontrollmechanizmusainak tanulmányozására kellett kiterjeszkednie. (VERMES 1971, 160.)



### *A zéró tolerancia*

A zéró tolerancia a represszív kriminálpolitika egyik rendészeti gyakorlatra kialakított változata, amelynek névadói a New York 1993-ban győztes kormányzója, Rudolph Giuliani és rendőrfőnöke, a nemzetközi hírnevet szerző William Bratton. A bűn elleni küzdelemnek ez a stratégiája igen gyorsan világhírré tett szert, és rendkívül népszerű lett elsősorban a nagyvárosok tisztességes polgárainak körében, akik ettől a mozgalomtól elvesztett biztonságuk visszaszerzését remélték. A biztonság utáni társadalmi igény megalapozott volt. Az amerikai nagyvárosokat elárasztó erőszak, amelynek háttérben csaknem mindig ott találni az illegális kábítószerpiacot, valóban elviselhetetlen méreteket öltött. A népszerűséghez hozzájárult az is, hogy a stratégia tudatos kommunikációra épült. A rendőrségi híradások a középosztályhoz tartozó rétegek számára jól megfejthető kódokat közvetítettek: a szigor érted van, a bűnöző nem érdemel könyörületet, a bűn jól felismerhető, az elkövető személyesen és egyedül felelős tettéért, az elvetemült csak a kemény fellépésből ért. A gyenge és kiszolgáltatott polgár oltalomra szorul, ezért adójával támogatja a rendőrséget, amelytől viszont joggal elvárhatja a védelmet.

A siker kezdetben a rendőrség szakmai köreiben is nagy volt, mert a vízió feltételezte a költségvetési támogatás jelentős emelését, továbbá a rendőrségi létszám csaknem megkétszerezését. A rendészeti szakemberek azonban gyorsan kiábrándultak ebből az ideálból, minthogy a zéró elv nyomán munkájuk egyetlen mércéje a statisztikai számokban is mérhető intézkedési aktivitás lett. Ennek egyenes következményeként az amerikai metropolisz kerületi rendőrfőnökeinek jelentős hányadát rövid idő alatt leváltották. A rendészet számára a zéró tolerancia egyet jelentett a szakmai rang elvesztésével. A hozzáértés és a kooperatív vezetés elvének helyébe a hektikus vezetői döntéseknek való kiszolgáltatottság, a létbizonytalanság és a törvénysértésekbe torkolló teljesítési kényszer lépett. A bűnözés ellen hirdetett keresztes hadjárat bizonyos előfeltevésekre épített. Ezek a következők:

- A bűnözés elleni küzdelem totális háború. A hipotézis igazolható a nemzetközi szervezett bűnözés jelenségeivel és főleg a terrorista hálózatok működésével. A fordulat akkor következett be, amikor megszűnt a kétpólusú világrend, és Földünk első számú globális problémája a bűnözés elleni harc lett.
- A társadalomban éles vonal húzható jók és rosszak között. Megvan tehát az a frontvonal, amely a háborús küzdelemhez nélkülözhetetlen.
- A rosszak könnyen felismerhetők és leleplezhetők (a puha célpont elmélete). A rosszakat minél korábban kell elkezdni büntetni, és már az egészen csekély súlyú bűncselekményekre is drákói büntetést kell kiszabni.

A bűnözés elleni háború eredményei statisztikai számokkal mérhetők. Mint a jó haditudósításoknál, itt is szükséges naponta elsöprő győzelmekről beszámolni. A zéró tolerancia a média barátja, a média lelkes híve a zéró toleranciának. A következmények a következő pontokban foglalhatók össze:

- a) A jogállami garanciákat le kell bontani. A dzsungelben a dzsungel törvényei érvényesülnek.
- b) Az előítéletesség alkalmas a látható ellenség felismerésére, ezért a bűnözővé címkézettek utáni hajsza az előítéletesség felhizlalásához vezet.

- c) A drákói büntetések következtében a börtönépesség minden addigi határt túllépett (a fejlett európai régió többszöröse).
- d) A statisztika elfedi a bűnözés tényleges állapotát ahelyett, hogy feltárná azt, a statisztika alapján történő teljesítménymérés pedig lerombolja a rendszert szakmai értékeit.
- e) A bűnözés nem megszűnik, hanem áthelyeződik a társadalom kevésbé tehető rétegeinek életteréibe, növekszik a súlyos bűncselekményekkel szembeni tehetetlenség.
- f) A hiányos professzionalizmus csökkenti a rendőri munka társadalmi rangját, terjed a rendőrbűnözés, egyre gyakoribb az erőszak monopóliumával való visszaélés.

A zéró tolerancia Európába nem szállítható termék:

- A jogállam európai felfogása a rendőrség hatósági jogosítványait az állami impériumból vezeti le, ezért annak egész tevékenységét a közjog hatálya alá helyezi. Ez egyfelől a beavatkozások korlátozását jelenti a rendészet anyagi joga által meghatározott esetekre, másfelől pedig az eljárások formáját garanciális szabályok közé szorítja. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2001. szeptember 19-ei etikai ajánlása az európai rendőrségeknek ezt a rendészetfelfogást erősíti meg.
- A bűnözés elleni küzdelem nem háború, mert nincsen előre kijelölhető ellenség, nincs frontvonal, nincs győzelemre kötelezés, nem elfogadható „a cél szentesíti az eszközt” elve. A rendőri és a katonai tevékenység nem mosható össze. A rendőrködés szakma, amely szakszerű, szolgálatszerű és jogszerű tevékenységet követel. A garanciák a terheltet is védik, minthogy a büntetőjogi megismerésnek nincsenek más biztosítékai, amelyek alkalmasak lennének az igazság megállapítására. Ezek az elvek az európai jogi kultúra legértékesebb hagyományai, amelyeket a zéró tolerancia veszélybe sodort. 2001. szeptember 11-e után pedig az újabb hadjáratok nem a terrorizmust, hanem az előbbieken említett jogállami értékeket gyengítetik.

Az alkotmányos jogállam védelmezése nem csupán erkölcsi kérdés, hanem a józan ráció, a célszerűség parancsa. A jogállami eszközök Európában alkalmasak voltak arra, hogy az amerikai kontinenshez képest lényegesen jobb közbiztonságot teremtsenek. A bűnözés hatvanas évektől megfigyelhető terjedését sem a büntetőhatalom gyengesége, hanem a társadalom értéktermelő képességének a szellemi javak területén tapasztalható visszaesése okozta. A jóléti programok mellett a szolidaritás és a tolerancia hozta azt az eredményt, amely szerint ez az emelkedés a kilencvenes évek közepére megállt. Az európai integráció napjainkban egy olyan egységes kriminálpolitika kialakításának irányába halad, amelyet a represszív és a preventív elemek szintézise jellemez. Ahhoz, hogy a fejlődésnek ezt a tendenciáját jobban megértsük, érdemes áttekinteni a kétféle kriminálpolitika jellemzőit. A közbiztonság megteremtésének és védelmezésének két útja kínálkozik, az egyiket nevezhetjük preventívnek, a másikat pedig represszívnek.

*A preventív kriminálpolitika közbiztonsági stratégiája* a következőkkel jellemezhető:

- Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket, valamint a devianciára hajló

személyiségjegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntetőhatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem.

- Támogatja a társadalom pozitív kontrollmechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel csökkenhet a veszélyes helyek száma, mérsékelhetők a kockázatok és segíthető az értékes emberi tulajdonságok kialakítása.
- A szolidaritás és az esélyteremtés módszereivel arra törekszik, hogy az új értékek előállításában történő részvétel és az azokból való részesedés a társadalom minden tagja számára nyitva álljon.
- A bekövetkezett jogsértések kezelésében felismeri a rendészeti erőszak és a büntetőjogi szankciók hatékonyságának korlátait, ezért azok működési körét a másként el nem hárítható veszélyekre szorítja (minimális erőszak elve) és a kriminális szankciókat valóban zárkó (végső esetben, utolsó lehetőség) rendeltetéssel alkalmazza.
- A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás elé a törvényesség és az eredményesség kettős mércéjét állítja, ezért nem tartja megengedhetőnek, hogy az eredményesség szolgálatában alkotmányos jogok szenvedjenek csorbát. Nem szűkíteni kívánja az eljárási garanciák hatókörét, hanem a rendészet és az igazságszolgáltatás modernizációjával azok feltétlen érvényesülése mellett tesz hitet. Meggyőződése, hogy az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása is csak így lehet sikeres.
- Keresi a bűncselekményekkel okozott károk enyhítésének lehetőségét, a reparáció útjait, ennek érdekében növeli az állami szerepvállalást a sértettek, az áldozatok megsegítésében. A sértett eljárási jogosítványait akként bővíti, hogy közben a terheltet védő garanciákat sem lazítja fel. Az állampolgárok biztonságát nem tekinti alanyi jognak, hanem olyan államcél megvalósításának, amelyre a demokratikus kormányzatoknak törekedniük kell. A kártalanítás ezért nem az állam által szavatolt biztonsághoz való jog megsértéséért viselt helytállás (hogy tudniillik a konkrét esetben kiderült, az állam, ígérete ellenére, mégsem volt képes megvédeni polgárát a bűnös támadástól), hanem a társadalmi szolidaritás megnyilvánulása.
- Felkarolja a resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatási formákat, kezdeményezi az alternatív büntetések választékának bővítését, megteremti annak materiális alapjait, hogy a szabadságvesztés alkalmazása a lehető legszűkebb elkövetői körre korlátozódjék, és a végrehajtása legyen emberségesebb.
- A közigazgatás modernizációjának részeként tervezi meg és hajtja végre a rendészet korszerűsítését. Javítja a rendőrségek belső munkamegosztását, biztosítja a centralizáció-decentralizáció kettős elvének a szakmai követelményekkel való összhangját, megújítja a rendészet jogát, és azt magára nézve is kötelezőnek tekinti. (Tudatosítja, hogy a rendőrséget nem a kormány, hanem a jog irányítja.)
- Finanszírozza a technikai fejlesztést és a személyzet magas színvonalú kiképzését. A korszerűsítéssel vissza kívánja adni a rendőrködés elvesztett (vagy soha meg nem talált) professzionalizmusát.

- Az előbbi célkitűzéseket hosszú távra (öt–tíz év) érvényes stratégiába foglalja, ehhez megszerzi valamennyi alkotmányos politikai erő és a közvélemény támogatását. A politikai konszenzus megteremtésével kivonja a közbiztonság ügyét a pártpolitikai csatározások terepéről, ezzel elérve azt is, hogy a büntetőjog ne váljon a politikai harc eszközévé, a politikai élet pedig ne kriminalizálódjék. Törekszik arra, hogy a közbiztonsági stratégia állami feladatai, az azok teljesítéséhez szükséges hatáskörök, a szervezeti formák, valamint a végrehajtás költségvetési feltételei törvényben nyerjenek szabályozást.

*A represszív stratégia fő vonásai:*

- Figyelmének középpontjában az elkövetett bűncselekmények állnak, ezért igyekszik megteremteni annak valamennyi feltételét, hogy az állam érvényesíthesse büntetési igényét.
- A közbiztonságról vallja, hogy minősége döntően a bűnüldözés eredményességétől függ. A rendészeti hatósági jogköröket centralizálja, a helyi közbiztonság védelmezésében a nem hatósági eszközöknek másodlagos szerepet szán, a kollektív önvédelem civil formáit az állami szigor erkölcsi támogatására hívja segítségül, a biztonsági vállalkozásokat pedig teljes egészében a piac működése alá rendeli.
- A gazdaságot a verseny, a kultúrát, a tudományt és a vallást pedig az individuális értékek és szabad kezdeményezések világának tekinti, ahol az értékhordozó közösségnek és az azt respektáló egyéni felelősségnek van döntő szerepe.
- A szociális gondoskodás mértékét egyre inkább a társadalmi értékek előállításában való részvételtől és nem a rászorultságtól teszi függővé.
- Nem hisz a pozitív kontrollok bűnmegelőző hatásaiban, ellenkezőleg: azt hangsúlyozza, hogy ezek a terepek gyakran a bűn első számú és soha ki nem apadó forrásai, amit célszerű erőteljes állami ellenőrzés alá vonni (gazdasági bűnözés és a korrupció elleni küzdelem, a pénzmosás büntetése stb.).
- A szolidaritást és az esélyteremtést a társadalom „értékes” része számára tartja fenn, miközben azzal számol, hogy a genetikailag vagy kulturálisan rosszul motivált populációval szemben a korlátozás, a szeparáció és a kirekesztés politikája lehet a legeredményesebb. Fukuyama szerint „a bűnözés olyan területe a társadalmi viselkedésnek, amelyről tulajdonképpen jó okkal feltételezzük, hogy nem független a genetikától”. (FUKUYAMA 2003, 49.) Ezt általában nyíltan nem vallja meg, de az úgynevezett zéró tolerancia rendőrségi gyakorlatában kimutatható, hogy az intézkedések „puha célpontjait” éppen ezek a néprétegek kínálják. A migráció korlátozását viszont, amelyet egészében a bűnözés exportjának és a nemzetet létében fenyegető tényezőnek határoz meg, kertilés nélkül vállalja.
- A rendészeti erőszakot a bűn elleni küzdelem hatékony eszközének tekinti, ezért növeli a felhatalmazást, egészen odáig, hogy viszonylagossá teszi a katonai és a rendőri erőszak között az alkotmányos jogállam által korábban kialakított lényegi különbségeket.
- Háborút hirdet a bűnözés ellen. Ugyancsak hisz a megtorló büntetőszankciók erejében, igazán komoly eredményt a hosszú ideig tartó szabadságvesztéstől vár. (FREEMAN 2000.)

- A zéró tolerancia törekvése, hogy az elkövetőkkel szemben minél fiatalabb kortól, minél csekélyebb bűnökért, minél súlyosabb szabadságvesztés kiszabására kerülhessen sor. Ez a felfogás egyre türelmetlenebbül követeli a bűnüldözéstől és az igazságszolgáltatástól az eredményességet, az ügyek gyors és példát statuáló elintézését. Úton-útfélen hirdeti, hogy a 19. században kialakított garanciális szabályokkal nem lehet hatásosan védekezni a 21. század bűnözésével szemben. Az emberi jogok „túlhajtását” rója fel a büntetőeljárás jognak, és sürgeti azok mind erőteljesebb korlátozását. (A jog csak a törvényisztelő polgárnak jár.)
- A sértettek kártalanításának elvi alapját – a represszió hívei szerint – az adja, miszerint a törvényisztelő polgárok biztonsághoz való alanyi joga sérült meg, amikor az állam, ígérete ellenére, nem tudta megvédeni őket a bűncselekménytől. A represszió híve a sértett büntetőeljárás jogainak szélesítését is a gyanúsított jogosítványok szűkítésével együtt tartja lehetségesnek.
- A büntetőhatalom működésétől idegennek minősíti a resztoratív igazságszolgáltatási technikákat. Változatlanul főszerepet szán a szabadságvesztés-büntetésnek, a végrehajtás embertelen körülményeit firtató ellenvetésekre pedig elégségesnek tartja annak megállapítását, miszerint „a börtön nem szanatórium”.
- A rendőrséget a legitim erőszak-monopólium hordozójának kívánja megőrizni. Ezért, miközben támogatja a technikai modernizációt, elutasítja a rendészet reformját. A hagyományos testületi értékekhez sorolja a feltétlen engedelmességet, a veszély vállalását, a bajtársi szolidaritást. A rendészetet élesen elkülöníti a civil közigazgatástól, amelyet az egyenruha és a fegyverviselés jól szimbolizál. Hirdeti, hogy a militáns szervezeti kultúra a jövőben is megőrzendő, alapvető kollektív érték.

A konzervatív rendészetfelfogás számára a stratégiai tervezésnek nincs jelentősége, a változatlanságot nem szükséges prognosztizálni. Mivel bevált, történetileg is igazolt formákat választ, ez a kriminálpolitika nincs készletre arra, hogy politikai kompromisszumokat keressen. Hite szerint birtokában van a társadalomvédelem egyetlen helyes és vitát nem tűrő módszerének. A bűnös bűnhődjék!

A preventív és a represszív stratégiák fő jellemzőinek összefoglalásához mindig illik hozzáfűzni a következőket. A leírás típusokat jelöl és leegyszerűsít. A valóságban ilyen vegytiszta modellek nem működnek, az egyes országok gyakorlata inkább a közvetítő rendszer képét mutatja, de azért mindig felismerhetők az egyik vagy a másik típushoz közelítő, túlsúlyos elemek. Példának okáért az amerikai kontinensről elindult zéró tolerancia elmélete a decentralizált amerikai rendőrségi modellre is kiválóan alkalmazható, noha általában igaz, hogy a represszív kriminálpolitika a centralizált megoldásokat részesíti előnyben. Ugyancsak ellentmondás az is, hogy a menedzserszemléletű rendőrségi vezetés a társadalommal való kooperációra teszi a hangsúlyt, ez pedig éppen a preventív stratégiák sajátja. Ha azonban közelebbről vizsgáljuk a problémát, kiderül, hogy a rendőrséget támogató tanácsadó cégek az Egyesült Államokban a rendészet etatizálásának filozófiáját teremtették meg. (WACQUANT 2001, 15.) Nem igaz az sem, hogy az egyik tudományosan megalapozott, az alkotmányosság eszméjének megfelelő és humanista elkötelezettségű, a másik pedig voluntarista, elméletet tagadó, populista, diktatórikus és embertelen. Nem is véletlen, hogy a kriminálpolitikák elmélyült tanulmányozói valamennyien arra

a következtetésre jutnak, hogy a két típus erényeinek ötvözete, az úgynevezett „kényszerítő” megoldások az igazán sikeresek. Végül tapasztalat az is, hogy nem ad eligazítást a politikai élet hagyományos jobb- és baloldaliként való leírása arra a kérdésre, hogy ezek a parlamenti oldalak melyik kriminálpolitika mellett törnek lándzsát. A kilencvenes évek fordulójáig szinte valamennyi polgári kormányzat, politikai színeitől függetlenül, preventív elkötelezettségű volt, míg az ezredforduló óta a konzervatív megoldások reneszánszát éljük. (KERESZI 2003.)

Ezt az értékelést a francia törvényhozás ezredforduló utáni fejleményei is igazolják. Példának okáért 2002-ben a Nemzetgyűlés három dekrétumban is foglalkozott a közbiztonság ügyével. A 2002. május 15-én hatályba lépő törvény a közbiztonsági tanács létrehozásáról rendelkezett, amelynek elnöke a köztársasági elnök, tagjai pedig az érintett miniszterek (2002-890. számú dekrétum). 2002. július 17-én törvény született a megyei bűnmegelőzési konferenciáról (*la conférence départementale de sécurité*), amelynek társelnökei a prefektus és a megyei főügyész (2002-999. számú dekrétum). 2002. augusztus 29-én a 2007-ig érvényes közbiztonsági program kapott megerősítést a legmagasabb jogforrásban (2002-1094. számú dekrétum).

Az idézett jogalkotásra éppen azért került sor, mert a szomszédsági rendőrségek 1997. évi megalapítása után a bűnözés alakulása nem hozott olyan kedvező változásokat, amelyeket korábban a decentralizációtól reméltek. Az új koncepció a társadalmi bűnmegelőzést egy átfogó közbiztonsági stratégiában kívánja elhelyezni. Elsődleges jelentőséget tulajdonít a professzionális bűnüldözésnek, amely rendészeti szakfeladat, ekként pedig abban nem a közigazgatási határok, hanem a bűnözés tényleges területi szóródása a meghatározó. Ennek megfelelően a bűnügyi rendőrség kilenc regionális egységét alakították ki. A rendészeti jelenlét megszervezése ugyancsak szakmai hozzáértést követel, itt azonban a helyi önkormányzatok kapnak kitüntetett szerepet (*Conseil communale de prevention de la délinquance*). Ahol a közbiztonsági fenyegetések átlépik az autonómiák határait, ott a helyhatóságok közötti együttműködés kap szervezeti formát (*établissement public de coopération intercommunale*). A rendészeti szakértelem biztosításának egyik módja a mobil egységek szervezése. Ezek a brigádok alkalmasak arra, hogy a közbiztonságot érő támadások helyszínén a lehet leggyorsabban, a lehető legnagyobb beavatkozási képesség birtokában jelenhessenek meg. A másik megoldás a nyugdíjas rendőrök reaktiválása, ha a közbiztonság romlása ezt megköveteli. A harmadik lépés a rendőrségi és a csendőrségi erők közötti észszerűbb munkamegosztás, annak a hagyományos elvnek az oldása, miszerint a csendőrség kizárólag a vidék rendészeteként működhet.

Franciaországban a közbiztonság védelmében új szervezeti megoldások születtek. A belügyminisztériumban központi hivatalt létesítettek, hogy elősegítsék a körözött bűnelkövetők kézre kerítését. A bűnözés által leginkább fertőzött körzetekben közös rendőrségi, csendőrségi és vámos egységeket szerveztek. Különös figyelmet fordítottak az illegális bevándorlás akadályozására, az úgynevezett „utazó emberek” bűnözésének megelőzésére. A nagyvárosokban a szervezett prostitúció, a lakásfoglaló maffiák elleni küzdelem és az „erőszakos koldulás” visszaszorítása kapott elsőséget. A közbiztonsági program azonban szükségesnek tartja a társadalmi bűnmegelőzés bevált formáinak fejlesztését, ezért a helyi bűnmegelőzési szerződések rendszerében az iskolák környékének védelmét szorgalmazza. A közutak biztonságának fokozására új szolgálat-szervezési módszerek kialakítását határozza meg.

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. Katona Géza ismertetőjéből az is kiderül, hogy a korszerűsítés nélkülözhetetlen feltétele a tudományos-technikai háttér megteremtése, a szakmai képzés és a vezetési módszerek megújítása, valamint a rendőrök fizetésének jelentős javítása. (KATONA, 2002. 7.)

Tony Blair, a reformot elhatározó korábbi munkáspárti miniszterelnök (aki a tory adminisztráció idején, még 1992-ben az árnyékkormány belügyminisztere volt) egy nyilatkozatában világossá tette az általa vallott kriminálpolitika lényegét. Ez pedig a közösségi értékek hangsúlyozása a személyi autonómia mellett, az egyén felelősségének hirdetése a jogosultságok mellett, a sértettek oltalmazása a terhelhet védelmező garanciák mellett. Erős és méltányos társadalmat kell építeni, hangoztatta Blair, olyat, amelyik erőt képes felmutatni a jogsértőkkel szemben és méltányos a leszakadók, a szegények, az elesettek támogatásában. Az esélyek kiegyenlítésére azért is szükség van, mert a lemaradó rétegek nem csupán a bűnözővé válás veszélyét növelik, de ők a bűnözés első számú célpontjai is. (Angliai statisztikák szerint a szegénynegyedek lakói háromszor nagyobb valószínűséggel lesznek bűncselekmény áldozatai, mint szerencésebb honfitársaik.) Miközben tehát a szociálpolitika az új esélyek megteremtésén munkálkodik, a büntetőpolitika a szigor eszköztárát növeli. Ezt a törekvést az idézett cikk a következőkkel indokolja: „a tizenkilencedik század igazságszolgáltatásával nem lehet megoldani a huszonegyedik század bűnözését; elégtelen az együttműködés a rendőrség, az ügyészségek és más közigazgatási hatóságok között; képtelenek vagyunk az erők koncentrálására a bűnözés kemény, visszaeső magjával szemben, pedig ők felelősek az elkövetett bűncselekményeknek több mint a feléért; a büntetőeljárások nehézkesek. Az igazságszolgáltatás a bűnözőre koncentrál és nem figyel az áldozatra. A rendőrségnek nincs meg a szükséges szabadsága ahhoz, hogy az erőfeszítéseit a bűnözésre és a jogsértésekre koncentrálja. A büntetések nincsenek arányban az elkövetett jogsértések súlyával.” (BLAIR 2002.) A francia jogalkotás más jogi eszközökkel is gazdagította a bűnözés elleni harcot. A bűnügyi rendőrség hatáskörének a bűnözés területi terheléséhez igazítása mellett a büntetőeljárás kényszerintézkedések egyszerűsítésével növelni próbálja a hatékonyságot. Az utazó bűnözéssel szemben szigorúbb szankciókat vezettek be, egyebek mellett azzal is, hogy ilyen esetekben a gépjárművek is elkobozhatók. Megújul a bűnügyi nyilvántartás, jelentősen növelik a nyilvántartott DNS- (genetikai ujjnyom-) profilok számát, az erőszakos cselekmények elkövetőinek adatai már 12 éves kortól bűnügyi nyilvántartásba vehetők. Tervbe vették a térfigyelő rendszerek bővítését és a rendészeti szervek technikai ellátottságának javítását. Megerősítést kapnak a városi rendőrségek. A 2002-ben elfogadott közbiztonsági program összességében azt a meggyőződést tükrözi, hogy csak a bűnüldözés állami monopóliumának és a rendszert szakmai felkészültségének erősítése mellett lehet eredményeket várni a bűnmegelőzés társadalmi formáitól és a helyi lakóközösségek összefogásától. Nem kétséges, hogy olyan büntetőpolitika ez, amelyben a represszív elemeknek van primátusuk.

Azt azonban, hogy ez nem csupán a konzervatív politikai irányzatok sajátja, bizonyítja az angol rendőrségnek a munkáspárti kormányzás idején elhatározott reformja, amely ugyancsak a bűnüldözés professzionalizmusát és büntetőszankciók szigorítását helyezte a középpontba. (KATONA 2002.)

A helyzet azonban gyökeresen más képet mutat az új évezredben. „A 20. század végén és az ezredfordulót követően a rendészeti szervezetek világszerte olyan jogosítványokat kaptak, amelyek korábban alkotmányos okokból is elképzelhetetlenek voltak. Megbízhatónak tartott garanciák épültek le, az alapvető jogokba való közhatalmi beavatkozás (vagy legalábbis annak a lehetősége) hihetetlenül kiszélesedett és elmélyült. A magánbeszélgetések szinte korlátok nélküli lehallgatása, emberek – közöttük minden szempontból ártatlan személyek – tudatos kiválasztása és megölése (targeted killing) ma már a valóság része. A kínvallatás szintén nem ismeretlen a gyakorlatban, sokan szorgalmazzák annak alkotmányos keretek között (!) való intézményesítését. Általánosságban elmondható, hogy az új biztonsági kihívások, különösen a terrorizmus elleni harc kezelése a joguralom rendszerének a lazítását eredményezte, ennek alkotmányos keretek közé való visszaterelését szorgalmazzák azok, akik a tényleges helyzetből kiindulva próbálják »menteni a menthetőt« a széles körben megvalósuló jogkorlátozások garanciákkal való ellensúlyozása (például bírói engedély a kínvallatásra) révén. A súlyos beavatkozások, az alkotmányos és nemzetközi normáktól való eltérések egyik technikája a »biztonságiasítás« (securitization). Ez azt jelenti, hogy bizonyos kérdéseket (például terrorizmus) kivesszük az általános szabályok alól a kivételes fenyegetettségre hivatkozva. A dolog lényege az ideiglenesség. A helyzet normalizálódásával tehát meg kell szüntetni a speciális szabályok, intézkedések alkalmazását (desecuritization). Nem csupán a beavatkozások erőssége és feltételeik lazítása figyelhető meg, hanem a rendészet és a büntetőjog térhódítása is. A közbiztonságot, illetőleg a közrendet fenyegető magatartások egyre szélesedő csoportja tartozik abba a körbe, amelyben az állam és az önkormányzatok a közigazgatási veszélyelhárítást és büntetések alkalmazását tartják indokoltnak. A szociális ügyek, például a hajléktalanság, a művelődéshez való jog és ahhoz kapcsolódóan a tankötelezettség közhatalmi kezelése egyre több rendészeti eszköz alkalmazását teszi lehetővé (lásd például az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény) és az adott esetben szükségessé. Az emberi jogok oltalmazása a kifejtettek értelmében nem áll intézményesen szemben a rendészet működésével. Az egyének életébe való közhatalmi beavatkozás lehetőségeinek bővülése egyrészt jogalkotási garanciák érvényesítését teszi szükségessé, másrészt a külső és belső kontroll intézményeinek – példaképpen említhető a Független Rendészeti Panasztestület – a fejlesztését.” (SZIKINGER 2014, 26.)

A bűnözés új kihívásai a védelem egész stratégiai eszköztárát megújításra készíti, azonban a változtatás kényszere nem vezethet a humanizmus alapértékeinek feladásához. „Világosan látszik, hogy a modern állam intézményrendszere annak eredeti formájában nem tartható fenn a XXI. században. Ez azonban nem ad felmentést az alapértékeket sértő magatartások (például célzott ölés, kínvallatás), illetve azok elkövetői számára. A társadalom és az egyén védelme között lehet feszültség, de lényegi ellentmondás nem. Ennek a gondolatnak kell áthatnia a változásokhoz való viszonyunkat.” (KORINEK 2013, 32.)

Azok, akik egyetértenek azzal, hogy a kormányzatok programjukban ne foglalkozzanak túlzott részletességgel és főleg távlatosan a rendészet irányításával, arra hivatkoznak, miszerint a mindennapok biztonsági szükségleteire való gyors reagálás nem teszi tervezhetővé ezt a munkát. Egyfelől azért, mert az aktuális veszélyforrások nem prognosztizálhatók, másfelől azért, mert az arra adandó elhárító válaszok tartalma és formája is csak a pillanatnyi helyzet függvényében határozható meg. A stratégia hiányának vannak kézzelfogható



előnyei. Például a kormányzati programokból kimaradó közbiztonsági elképzelések nem is kérhetők számon a végrehajtó hatalmon, továbbá a közbiztonság hiányzó víziói nem kényszerítik a központi adminisztrációt a rendészeti szervek folyamatos és átgondolt irányítására. Elegendő közbelépni akkor, ha valami váratlan dolog történik, valami baj támad, ami persze a rendészet készületlenségével okolható. (Ezt nevezi az angol rendőrségkutató, Robert Reiner a rendőrség „bűnbak” funkciójának.) Nem kell tehát érte kormányzati felelősséget vállalni.

A nem tervezhető és nem szabályozható rendőri kultúra világa minden nehézség nélkül képes elutasítani a tudományos érdeklődést, a kutatói szándékokat, és ezzel megszabadul az elmélet kritikájától is. Ez a tekintélyelvű és voluntarista felfogás azonban csak két előfeltétel teljesülése esetében védhető meg. Az egyik a rendőri akciók jogi szabályozatlansága, a másik pedig a rendőri szolgálat szakmai rangjának elveszejtése. Ami a rendészet joguralom alá helyezését illeti, az valóban csak részben oldható meg. A közbiztonsági jelenlét, a csapatrendőri beavatkozás és a jogellenes emberi magatartásokból fakadó aktuális veszélyek legitim erőszakkal történő elhárítása kizárólag jogi felhatalmazással valósítható meg, de a végrehajtás részletező normatív előírásokat nem visel el. Még a büntetőeljárás előkészítő szakasza, a nyomozás is lényegesen kevesebb formai szabályt követel, mint a bíróság előtti büntetőper. A felderítés titkossága pedig eleve határt szab a jogi rendezésnek. Ez utóbbinak nem nélkülözhető eleme a nyilvánosság. A szabályozhatóság oldaláról tehát a szabad belátáson alapuló igazgatási filozófiának jók az esélyei.

A rendőrködés szakmai elismerése sok akadályba ütközik. A szolgálati beavatkozások egy része olyan spontán, amorf és autonóm cselekvést feltételez, amely rutint és tapasztalatot igényel ugyan, de mindezek mögött a különleges szakértelem nehezen felismerhető. A belső munkamegosztás sem a szakmai jártasságon, hanem sokkal inkább a szervezeti tagoltságon alapszik. Bizonyosság erre a rendszeres gyakorlat, amely szerint az egyik szolgálati területről a másikra irányításnak nem akadályozza, hogy a beosztottnak csak az egyikre van szakmai kvalifikációja. A szakmai előmenetel feltétele lenne egy olyan objektív és sokoldalú értékelési rendszer, amely világosan képes elválasztani egymástól a gyenge, a közepes és a kiváló teljesítményt. Azok a tevékenységek, amelyek ilyen kritériumokat nem tudnak kialakítani a maguk számára, aligha tarthatnak igényt a professzió rangjára. Ehhez járul a szakiskolai rendszer, amelyben az elméleti képzés messze meghaladja a gyakorlati felkészítést, a vezető szerepet a jogi tárgyak viszik, amelyek nem különböznek a jogászképzés ismeretanyagától. A specifikációra sem az iskolai szakok, sem pedig a szolgálatkezdés nem ad lehetőséget, hiszen hiányzik az ehhez nélkülözhetetlen gyakornoki státus. A rendőri szaktudás elismerésének azonban a legjelentősebb akadály maga a rendészeti hierarchia. Minthogy a szakértelem a hivatali függőség leghatékonyabb ellenszere, ezért azután a parancsra működő rendszerek azt nehezen viselik el. Illetve csak egyetlen módon hajlandók a szakértelem tekintélyét elfogadni, ha az mindig a beosztáshoz kapcsolódik. Végül soron tehát az első számú szakértő maga lesz az első számú vezető. Könnyű belátni, hogy egy ilyen szisztéma a szakmai teljesítmény mérésének kizárólag azokat a módszereit fogadja el, amelyek megfelelnek ennek a hierarchikus szemléletnek. A sokat kárhóztatott statisztikai módszer felettébb alkalmas arra, hogy kevés számú vezető sok beosztott munkája felett kevés számú adat birtokában megfellebbezhetetlen ítéletet mondjon, akkor is, ha ezek a statisztikai adatok semmit nem mondanak a tényleges teljesítményekről, és akkor is, ha olyan jelenségek

számszerű alakulását mérik, amelyekre a rendészetnek semmiféle tényleges befolyása nincs. (Olyan ez, mintha az orvosok szaktudása a megbetegedések számától függene, ami azt is jelentené, hogy járványok idején minden vezető orvost el kellene csapni.)

A foglalkozásnak, a hivatásnak csoportképző ereje van, ezért az ilyen korporációk alkalmasak arra, hogy a szaktudás és a szakmai tevékenység értékeiből építsék fel a maguk szervezeti kultúráját. „Minthogy ugyanolyan munkát végző egyénekből áll, akiknek érdekei összhangban vannak, sőt esetleg azonosak, nincs ennél megfelelőbb talaj társadalmi eszmék és érzelmek kialakítására.” (DURKHEIM 2000, 417.) A szakma annál inkább kohéziós erő, minél jobban alkalmas arra, hogy az előállított értékeket objektív mércével ítélje meg. Ebből a szempontból a hivatások között nagy különbségek vannak, ami azután jelentősen befolyásolja a szervezeti kultúra tartalmát. Minél pontosabbak a teljesítmény mérésének objektív módszerei, annál kisebb jelentősége van a szervezet értékrendjében a hierarchián belül elfoglalt helynek, és annál nagyobb rangot kapnak az egyéni kvalitások, a tehetség és a tapasztalat. Az ilyen szakmákban úgy is lehet karriert építeni, hogy az ember eközben egyetlen lépcsőt sem halad előre a szervezeti ranglétrán. A rendőrségi kultúrák azért mutatnak sokszor az eredeti társadalmi rendeltetésüktől eltérő, deviáns vonásokat, mert hiányzik az a szakmai tekintély, amely az alapvető értékeket a csoporton belül képes lenne megszilárdítani. Ahol az iskola csak a gyakorlattól elszakított elméletet ad, és ahol a gyakorlat az elméletről csak megvetéssel tud szólni, ott könnyen előáll az a helyzet, miszerint „nincs kapcsolat az elmélet és a gyakorlat között, a kettőt az iskola tanárai és a szolgálati területek gyakorlatvezetői elhatárolt területnek fogják fel. Ugyanis a rendőri kultúrának fontos része az, amit közhelyszerűen úgy fogalmazhatnánk meg: *felejtsd el, amit az iskolában tanultál, majd a gyakorlatban megmutatják neked, hogyan is mennek a dolgok.*” (STANGL 2001, 10.)

A rendőrségek csak rövid ideig érzékelik „környezetbarátnak” az erőszak-monopólium ösztönös alkalmazásának és a politikának való teljes kiszolgáltatottság megszokott világát. Előbb-utóbb kiderül számukra, hogy támogató, tervező és értékközvetítő politika nélkül nem tudják betölteni társadalmi küldetésüket, de ha ehhez nem kapják meg a szakmai autonómiát, akkor hosszú időre a kiszámíthatatlan feudális függés állapotába kerülhetnek, amelyben minden kormányváltást krízisként élnek meg. És akkor csakugyan jöhet a zéró tolerancia.

Tételezzük fel, hogy nem az előzőekben leírt szcenárió valósul meg, minthogy az alkotmányos jogállam képes gondoskodni biztonsága jövőjéről, amit a közbiztonsági stratégia reprezentál, és kellő bölcsességgel fejleszti rendészetét, amit a rendészeti stratégia foglal magában. Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy a rendészet modernizációja a polgári centrum országaiban egészen a 20. század végéig az alkotmányos demokráciák értékeinek megőrzése mellett történt.

## Tervezési módszerek

*A rendészeti tervezés sajátosságai:*

- a) Minden veszélyelhárítás a veszélyek és kockázatok prognózisára támaszkodva tekinthet a jövőbe. A rendészeti stratégia a biztonság komplex fogalmára épül, de csak akkor végrehajtható, ha a számára kezelhető veszélyek alakulását is képes

megbecsülni. Szükség van a közbiztonságot veszélyeztető jogsértések, így különösen a *bűnözés prognózisára*.

- b) A rendészet része a közigazgatásnak, ugyanakkor előkészítője a büntető igazságszolgáltatásnak is. Stratégiája ezért szorosan kapcsolódik a *közszolgálat fejlesztési tervéhez és az igazságszolgáltatás várható átalakulásához*.
- c) A rendészeti stratégia számára kedvező, ha az országnak van *világos kriminálpolitikája*. Nehezebb a tervezés akkor, ha az még hiányzik vagy kialakulatlan.

A rendészet jövőképe nem írható le egyetlen stratégiával. A társadalom létét fenyegető valamennyi értékelhető veszélyforrás számbavételére alkalmas a nemzeti biztonsági stratégia, amely a biztonság komplex megjelenítésére vállalkozik. A biztonság szintetizáló ábrázolása megkönnyíti a közjogi eszközökkel kezelhető jogellenes és az ilyen tulajdonságokkal nem jellemzett veszélyek és kockázatok megkülönböztetését, valamint kooperációt kezdeményez a veszélykezelés különböző rendszerei között. Ebben a műfajban született a *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározat*.

#### *Elgondolások a közbiztonság fejlesztésére*

A közbiztonságot és a közrendet fenntartó, erősítő és védelmező társadalmi és jogi válszok teljes körét a közbiztonsági stratégia fogja át. Ennek példája – napjainkig érvényes üzenettel – az **1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól**. Bár ez a határozat ma már csupán történelmi dokumentum, mégis érdemes részletesebben felidézni, minthogy a műfaj egyik legszínvonalasabb példája, két megjegyzéssel:

- Az egyik az, hogy egy éppen leköszönő kormányzat egyik utolsó üzenete volt a jövőnek, holott az ilyen feladatmeghatározásokat helyesebb a ciklus elején megfogalmazni.
- A másik az utódok magatartását tükrözi. A kormányváltások mindent elsöpörnek, ami a korábbi korszakban történt (a jót, a helyeset, a követendőt is), gyakran úgy, hogy ami a helyébe lép, az silányabb, rosszabb minőség. A következőkben ismertetett kormányhatározatnak is ez lett a sorsa.

A Magyar Köztársaság kormánya 1994 májusában fontosnak tartotta, hogy „gyorsuljon meg a jogállamiságnak, a nemzetközi egyezményeknek, a nemzetközi szervezetek – mindenekelőtt az Európa Tanács – ajánlásainak megfelelő, a társadalom védelmét, a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságát fokozó jogszabályelőkészítő és jogi harmonizációs munka”. [1033/1994. (V. 6.) **Korm. határozat**.]

A jogalkotási feladatok között kiemelte: „A korszerűsítés igényével folytatni kell a büntető jogszabályok felülvizsgálatát, s ennek eredményeként egy korszerű, a jövő század igényeit is kielégítő büntető törvénykönyv és büntetőeljárás törvény, s – azokkal párhuzamosan – a szabálysértési kódex kidolgozását.” [1033/1994. (V. 6.) **Korm. határozat**.] A most idézett határozat kezdeményezte a bűnmegelőzés országos szervezetének létrehozását is. A kormány indokoltan tartotta, hogy valamennyi rendészeti szerv tevékenységében hasznosuljanak a nemzetközi tapasztalatok és erősödjön a nemzetközi együttműködés.

Már 1994-ben felmerült, hogy a tűzoltóság és a polgári védelem katasztrófavédelmi szervezetbe integrálódjék. A kormány szükségesnek látta, hogy a közbiztonság igényeinek megfelelően folytatódjon a rendészeti szervek létszámának növelése, javuljon az állomány szakmai felkészültsége, munkájának anyagi elismertsége.

A feladatok eredményesebb ellátása, a hatékonyabb létszámgazdálkodás érdekében a határozat sürgette, hogy a rendészeti szerveknél a hivatásos tiszti és tiszthelyettesi beosztások arányai közelítsenek a fejlett európai polgári államok gyakorlatához.

Az 1994-ben megalakuló kormány programjának az a megállapítása, miszerint a rendőrség szakmai színvonalának és technikai felszereltségének javítása érdekében „a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kell azokat, amelyek a gyakorlatban beváltották a hozzájuk fűzött reményeket”, nem vallott eltökélt stratégiai szándékokra. (Kormányprogram 1994, 13.) A ciklus végére megszületett ugyan az 1027/1998. (III. 13.) kormányhatározat, amely a közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről szól. Főbb célkitűzései a következők voltak: „El kell készíteni a Magyar Köztársaság középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióját. A koncepció azon tevékenységi irányok és szakmapolitikai súlypontok meghatározását tartalmazza, amelyek középtávon szükségesek ahhoz, hogy Magyarország Európa biztonságos országai közé tartozzék, az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szervei eredményesebben léphessenek fel a bűnözés terjedésével szemben, megfelelő társadalmi elismerése legyen a rendvédelmi hivatás vállalásának, továbbá megteremthetők legyenek a rendvédelmi szervek, valamint a közbiztonság érdekében tevékenykedő helyi önkormányzatok és civil szervezetek eredményes együttműködésének feltételei. A Kormány felkéri a legfőbb ügyészt, hogy vegyen részt a dokumentum kidolgozásában. [...] A középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióra figyelemmel a rendvédelmi szervek dolgozzák ki saját szakterületük és a más feladatkörű rendvédelmi szervekkel történő együttműködés stratégiáját. A stratégia határozza meg azokat az intézkedéseket és feltételeket, amelyek révén fokozatosan elérhetővé válik a közbiztonság hatékony fenntartása, és a közbiztonságért felelős szervek közötti rendszeres szakmai együttműködés. [...] Át kell világítani a rendvédelmi szervek feladatkörét és működését. A profiltisztítás keretében meg kell vizsgálni, hogy a rendvédelmi szervek hatáskörébe tartozó közigazgatási feladatok közül melyek utalhatók át más államigazgatási szerv hatáskörébe, vagy melyek láthatók el a rendvédelmi szerv keretében köztisztviselői feladatkörben, továbbá mely munkaterületek láthatók el közalkalmazottakkal, illetve fegyveres biztonsági őrkkel. [...]

- b) A vizsgálat térjen ki a szervezeten belüli észszerűsítési lehetőségek feltárására, így különösen az állománnyal való gazdálkodás tervszerűbbé tételére, a szervezeti, működési és gazdálkodási rend racionalizálására, valamint a személyhez kötött juttatások és szolgáltatások körének csökkentésére.
- c) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége közötti átfedések és párhuzamosságok csökkentése, valamint a közös célt szolgáló feladat-végrehajtás hatékonyságának javítása érdekében át kell tekinteni a nemzetbiztonsági szolgálatok működését és strukturáját. [...] Át kell tekinteni a szakértői intézményrendszer jogi és szervezeti feltételeit annak érdekében, hogy hatékonyabban segítsék az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szerveinek munkáját. [...] A Kormány szükségesnek tartja a rendőrség, a települési önkormányzatok, valamint az állampolgárok és szervezeteik közötti együttműködés erősítését, ennek

keretében – elsősorban az Országos Közbiztonsági és Bünmegelőzési Közalapítványon keresztül – a »Szomszédok Egymásért Mozgalom«, a polgárőr szervezetek, valamint a polgárok bünmegelőzési célú szerveződéseinek tevékenységének pénzügyi és szakmai támogatását.” [1027/1998. (III. 13.) Korm. határozat.]

A tervek többsége jámbor óhaj maradt, már csak azért is, mert a kormányzati ciklusok végén fogalmazódtak meg, a kormányváltások azután rendre elvetették, de azért is, mert a rendészet jogállami átalakításának sem a politikai, sem a társadalmi, sem pedig a szakmai feltételei nem voltak adottak. Ennek okait a kormányzati stratégiákat elemző részben próbáljuk feltárni.

### *Rendvédelmi stratégiák*

A *rendvédelmi stratégia* a rendvédelem szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes szervezetek szakmai elgondolásait tartalmazza. Ebben a műfajban 1990 óta több munkaanyag is készült.

1. A bünmegelőzési stratégia világossá teszi a társadalmi önvédelemnek azokat a határait, amelyek a rendészet számára is irányadók, együttműködési lehetőségeket kínál a rendvédelmi szervek számára, és elvárásokat fogalmaz meg a bünmegelőzési prioritások rendőrségi támogatására, amint azt a *társadalmi bünmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) országgyűlési határozat* is példázta.

2. A biztonság- és védelempolitikai alapelvek azért irányadók, mert azok a hagyományos politikai-diplomáciai és honvédelmi-katonai tényezőkön túl a biztonság egyéb dimenzióit is érintik, egyebek mellett a rendészeti válaszokat igénylő olyan határterületeket, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem. [a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) országgyűlési határozat.]

A 2002-től felgyorsult stratégiaalkotási tevékenység egyik oka az volt, hogy az uniós tagsággal és a remélhető brüsszeli támogatással összefüggésben átfogó államreform vált sürgetővé. Ezen belül a biztonság ügye is napirendre került. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) 1/c. alpontja rendvédelmi stratégia megalkotását írta elő.

A korábbi Belügyminisztérium nagy erőfeszítéseket tett a stratégiai tervezés módszertani, szervezeti és személyi előfeltételeinek megteremtésére. Stratégiai Koordinációs Iroda működött, itt 2004-ben kidolgozták a *biztonságos Magyarország 2020* módszertani programot. Ebben megjelentek egy közbiztonsági rendszer körvonalai, de az ambiciózus célokot ez a program is a meglévő struktúra megőrzésével kívánta elérni. A Belügyminisztérium 2005-ben készült tervezete a következőket állapította meg: „A Magyar Köztársaságra a rendvédelem területét érintően a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az illegális migráció, valamint a mozgásszabadság megnövekedéséből, az informatikai visszaélések, bűncselekmények számának negatív eltolódásából, a civilizációs illetve természeti (öko)katasztrófákból eredő szükség- és veszélyhelyzetek jelentik azokat a kulcsfontosságú veszélyforrásokat, amelyek szorosan összefüggenek más kockázatokkal, azok bázisát képezik, vagy kísérő

jelenségként számolni kell velük!” (*A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának rendvédelmi koncepciója 2005, tervezet.*)

A belügyminisztériumi dokumentum a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat még nem sorolta a rendvédelmi szervek közé, de a távlatos fejlesztésekben együttműködést sürgetett. A rendvédelmi szervezetek közép- és hosszú távú feladatairól részletes katalógus készült, amelyet az egyes rendvédelmi szervek ugyancsak tervezetben maradó elgondolásaiból gyűjtöttek össze.

A középtávú feladatokat a teljes jogú schengeni csatlakozásig, 2008-ig határozták meg. A szervei működés területén a rendőrség és a határőrség integrációja hosszú távon jelent meg, és nyomatókat kapott a területi szervek regionális átalakítása. A rendőrség szakirányú feladatai között a bűnmegelőzés, a társadalmi és civil kapcsolatok szervezeti rendszerének és működési feltételeinek megújítására helyeződött a hangsúly. További célként tűzték ki, hogy javítsák a Nemzeti Nyomozó Iroda gazdaságvédelmi egységeinek működési feltételeit, tovább erősítsék a Nemzeti Nyomozó Iroda alárendeltségében működő kábítószer- és emberkereskedelem elleni osztályokat, és működési feltételeiket a növekvő feladatokhoz igazítsák. Ott szerepelt továbbá a terrorfelderítés, -megelőzés és -elhárítás szervezeti, személyi és működési feltételeinek javítása; a határon átnyúló bűnözés üldözését végző rendőri szervezet továbbfejlesztése, regionális alegységeinek létrehozása; a nemzetközi bűnügyi együttműködés szervezetének (Nebek) bővítése (Europol), megfeleltetése az EU követelményeinek; a bűnelemzés új alapokra helyezése, a komplex értékelési metodika bevezetése, az információk felhasználási feltételeinek kialakítása az együttműködő rendvédelmi szervek számára; a bűnügyi technikai tevékenység összhangjának javítása. A büntetés-végrehajtásról a tervezet szükségesnek tartotta kiemelni az informatikai hardver és alapszoftver architektúra teljes átalakítását; a létszámfejlesztést, illetve valamennyi férőhelybővítési és beruházási terv megvalósítását; magántőke-bevonással két büntetés-végrehajtási intézet felépítését a nyugati, illetve az északkeleti régióban.

A stratégiaalkotás időpontjának megválasztása ugyancsak hatást gyakorol a tartalomra. Mivel a rendészet nem költségérzékeny és teljesítménye társadalmi értékeléséről ritkán kap direkt visszajelzéseket, rendszerint külső nyomásra kényszerül számot vetni saját jövőjével. Akkor, ha egy átfogó államreform vagy a takarékoság erre kényszeríti. Ilyen volt az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat, amelynek nyomán a rendőrség valamennyi szolgálati ágazatában nagyszabású tervezőmunka indult el. Ebben a szolgálatok számos szakembere vett részt, ami azzal kecsegtetett, hogy a remélt szervezeti megújulásnak a rendőrök nemcsak elszenvedői, hanem tudatos szerzői lehetnek. Ebből a reménységből nem lett semmi. Rengeteg energia veszett kárba azért, mert nem sikerült kialakítani olyan politikai légkört, amely a közbiztonság ügyét megkíméli a pártcsatározásoktól, és amely megteremthette volna a lehetőséget a kétharmados többséget igénylő rendészeti joganyag megújításához is.

A nagy kibontakozás helyett súlyos szakmai válság következett. Nem lehetett elrejteni a rendőrség olyan működési zavarait, amelyeket csak strukturális átalakítással lehet megszüntetni. Erre jutott a 1013/2007. (III. 13.) **kormányhatározat**, amely a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján szól a végrehajtandó

feladatokról. Talán nem meglepő, de mindenképpen kormányzati erőtlenség, hogy ezt a határozatot sem hajtották végre.

Nem a kényszer és nem a szükség, hanem a *bölcs kormányzás* teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendészetfejlesztés már a ciklust kezdő kormányprogramban is helyet kapjon. Ebben az esetben a tervezésre elegendő idő áll rendelkezésre, lehetséges a döntési alternatívák költség-haszon elemzése, megszerezhető a tudományos támogatás, széles körben értékelhetők a nemzetközi tapasztalatok. Ez a munkamódszer lesz a politikai kompromisszumok alapja is. Ilyen kedvező feltételek között született meg 2003-ban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti programja, és ugyanezt az átgondoltságot tükrözi – más hangsúlyokkal – az 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

## A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia

A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) az alapelvek sorából a következőket emeli ki: „A közbiztonság a társadalom életminőségének a része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy. A büntető igazságszolgáltatás önmagában nem elég hatékony a kriminalitási probléma kezelésére, az önállósult bűnmegelőzési politikával és áldozatpolitikával kiegészített kriminálpolitika az egyes társadalmi feszültségforrások és devianciák – ideértve a bűnözést is – koncentráltabb, s így hatékonyabb kezelését jelenti.

Bűnmegelőzés alatt minden olyan intézkedést és beavatkozást értünk, amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése és az állampolgárok biztonságérzetének javítása, történjék az a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést gerjesztő okok hatásának mérséklésével vagy az áldozattá válás megelőzésével. [...]

Az elkövető-, áldozat- és szituációközpontú bűnmegelőzési eszközök együttes alkalmazása tehát a komplex bűnmegelőzési politika egyik legfontosabb követelménye. A bűnmegelőzés differenciáltsága azonban más elvárásokban is visszatükröződik. Így többek között a bűnözéskontrollban részt vevők körének kiszélesedésében. Az állam a bűnözésért viselt felelősségének egy részét a társadalom egyéb szegmenseire – az önkormányzatokra, a közösségekre, az üzleti szférára, az egyházakra és végső soron az állampolgárra – telepíti. Ezt a felelősség-megosztást a partnerség elve fejezi ki. [...]

A bűnmegelőzés alapelve a társadalom hagyományos közösségeiben meglévő szolidaritás támogatása, az alulról induló, összefogáson alapuló kezdeményezések felkarolása. A bűnmegelőzés szakmai törekvései közé tartozik a társadalmi befogadás és a tolerancia erősítése, az előítéletek elleni fellépés, a diszkrimináció minden formája elleni következetes küzdelem és a bűncselekmény következtében elszenvedett károk reparálását célzó helyreállító igazságszolgáltatási eszközök minél szélesebb körű alkalmazása. [...]

Jelen stratégia

- a gyermek- és fiatalkori bűnözés megelőzésével kapcsolatos célok,
- a településbiztonság fokozása érdekében megvalósítandó célok,
- az áldozattá válás megelőzésével és az áldozatok segítségével kapcsolatos célok és
- a bűnismétlés megelőzéséhez szükséges célok elérésére fókuszál. [...]

A stratégia hosszú távra tervez, ezért nem követ statikus szemléletet. Emiatt a stratégia támogatja a gyakorlat-centrikusságot, a reflexivitást, az innovatív kezdeményezéseket, így teret enged annak, hogy az időközben felbukkanó, vagy megerősödő közbiztonságot érintő kihívásokra a jövőben adekvát válaszokat lehessen adni. [...]

*Az államhoz kötődő hatások:*

- a büntető igazságszolgáltatás belátható időn belül, az áldozatok számára átlátható módon hozza meg döntéseit;
- a büntető igazságszolgáltatásban, a rendőrségen, a nevelési-oktatási intézményekben, a szociális és egészségügyi ellátásban dolgozó szakemberek kiválasztása és értékelése kompetencia alapú rendszer figyelembe vételével történjen;
- a rendőri beavatkozás, közterületi jelenlét célja, indoka minden esetben világos és az érintett közösség számára elfogadott legyen;
- a rendőrség a közösség problémáira a közösséggel, a közösséget képviselő szervekkel együttműködve ad választ [...].” [Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (2013–2023).]

A helyi közbiztonság erősítését szolgáló törekvésekből bemutatunk két magyarországi programot:

„A Magyar Rendőrség a XXI. században új kihívásokkal szembesült. A rendszer-váltást megelőző időszakhoz képest a bűnözés volumene jelentősen növekedett, szerkezete átalakult. Az állampolgárok szubjektív biztonságérzete sokszor rosszabb a tényleges helyzethez képest. A rendőri munka új alapokra helyezése új lehetőséget nyit meg a közbiztonság javításában. A külföldi és a hazai rendészettel foglalkozó kutatások bebizonyították, hogy a csak reagáló rendészeti tevékenység lehetőségei a bűnözés elleni küzdelemben kimerültek. További eredményeket a közbiztonság javításában a hagyományos rendőri módszerekkel elérni az erőforrások végeessége miatt nem lehet. A korábbi represszív rendőrség ellenpontjaként az Amerikai Egyesült Államokban már a 70-es, 80-as években megjelent egy új irányzat, amely alapvetően a helyi közösségek bevonására és a problémák kialakulásának megelőzésére helyezi a hangsúlyt, amelynek során a reagáló mellett előtérbe kerülnek a helyi közösséget is bevonó, proaktív módszerek. Ezt a filozófiát, vezetési módszert »community policing«-nek vagy újabb terminológia szerint »community oriented policing«-nek vagyis közösség orientált rendőri tevékenységnek vagy röviden közösségi rendőrségnek hívják.

A közösségi rendőrség egy filozófia és egy vezetési módszer, amely alapja az, hogy a közbiztonság megteremtésébe a rendőrség bevonja a helyi társadalmat. Ezzel egy időben előtérbe kerül a problémaorientált gondolkodásmód és rendőri tevékenység, ami a folyamatosan meglévő vagy visszatérő, ismétlődő jelenségekkel szemben lehet eredményes, mivel már megtörtént eseteket vizsgál és igyekszik azok okaira reagálva megakadályozni jövőbeni előfordulásukat.

*A Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért* elnevezésű projekt ezt a filozófiát kívánja elterjeszteni Magyarországon. A projekt 5, jól elhatárolható és konkrét kimeneti eredménnyel bíró szakaszra (komponensre) osztható.

Az 1. komponens a *Szakmai előkészítő fázis*, amelynek célja a közösségi rendőrség hazai bevezetéséhez szükséges szakmai alapok megteremtése és a *Módszertani kézikönyv a magyarországi közösségi rendészet létrehozására* című dokumentum elkészítése. Ehhez egy szakértői csoport (Állandó Szakértői Csoport) áttanulmányozza a nemzetközi szakirodalom



legfontosabb dokumentumait illetve három, a közösségi rendészeti modellt működtető országban tanulmányúton vesz részt. (Nagy Britanniában, Írországbban és Svájcban).

A 2. komponens a *Felkészülés a teszrendszer végrehajtására* szakasz, amelynek célja, hogy annak végére rendelkezésre álljanak a teszrendszer bevezetéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek. Ebben a fázisban készül el rendőrök felkészítéshez szükséges tananyag, kerülnek megrendezésre az oktatások, és történik meg a rendőrkapitányságok felkészítése a modell alkalmazására.

A 3. komponens a *Tezrendszer működtetése és monitorozás* szakasz. Az 1 éves időszakban történik meg a kidolgozott modell tesztelése a projektben résztvevő 4 városban. A tesztüzem alatt folyamatos a monitoring tevékenység és a szakmai tapasztalatok megosztása.

A 4. komponens az *Értékelés és kiterjesztési javaslat elkészítése* fázis, ekkor történik meg egyrészt a teszrendszer elemzése, értékelése és a kiterjesztésre vonatkozó javaslat elkészítése, illetve az eredményeket bemutató záró konferencia megrendezése.

A projekt utolsó, 5. komponense *A közösségi rendőrség kiterjesztése* szakasz. Az értékelés és a kiterjesztési javaslat jóváhagyását követően kialakítunk egy országos szakértői hálózatot és 20 további városban megteremtjük a közösségi rendőrségi modell bevezetésének feltételeit.” (*A többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért című projekt vezetői összefoglalója.*)

Egy második példa 2015-ből: az ORFK még 2013-ban az ország öt megyéjében, meghatározott kistélepüléseken jelentősen megnövelte a közterületi rendőri jelenlétet, amelyhez a helyi rendőri erők mellett igénybe vette a Készenléti Rendőrség állományát is. 2014-ben ezt a szolgálat szervezési módszert kiterjesztették az ország mind a 19 megyéjére. A tevékenység javítása érdekében a legfelső rendőri vezetés elrendelte, hogy 2015. március 13-áig a rendőrkapitányok és/vagy helyetteseik személyesen keressék fel az illetékességi területükön található települések polgármestereit, és kérdezzék meg, milyen aktuális bűnügyi/közbiztonsági problémák foglalkoztatják, aggasztják településeik lakóit, és milyen további rendészeti intézkedéseket látnak szükségesnek. A kísérletbe bevont településeken jelentősen csökkent (mintegy egyharmaddal) a bűncselekmények száma, és nőtt lakosság szubjektív biztonságérzete, javult az élet minősége.

*A stratégiaalkotásnál fontosabb annak végrehajtása.* Ez azt jelenti, hogy a közép- és hosszú távra szóló elhatározások mellett rangja van a rövid távra érvényes, a realitásokkal számoló, egy-egy prioritást középpontba helyező programnak. A messzire tekintő stratégiákat viszont, amelyek 3–5 éves közép- és 5–15 éves hosszú távú érvényes tervek lehetnek, rendszeresen felül kell vizsgálni, azok állandó korrekciója és a hivatali működés mindennapjaira gyakorolt jótékony hatásuk hozhat sikert.

### *Kormányzati stratégiák*

A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendészet kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli azt a rendészeti struktúrát, amelyet örökül kapott. Döntését sok minden befolyásolhatja, de az általánosan megállapítható, hogy időben minél közelebb van az új kurzus a leváltott tekintélyelvű politikai berendezkedéshez, az erre adandó válasza annál

inkább csak tagadó lehet. A következő lépés attól függ, hogy a végrehajtó hatalom elszánt-e az általa szükségesnek tartott változtatásokra, vagy a rendészet jogát, működését és szervezetét csak stabilizálni kívánja, miközben a teljesítmény javítását követeli, mondván: „Ugyanúgy, de jobban!” Nem kétséges, hogy a rendészetet megújítani kész kormányzati stratégia az 1989–1990-es társadalmi-politikai fordulat idején jó eredményekkel kecsegtető megoldásként kínálkozott, de a szabadon választott kabinet nem ezt az utat járta, noha első belügyminisztere, Horváth Balázs demokratikus-elutasító rendészeti programot hirdetett. A program vezérelve a depolitizálás, a demilitarizálás és a decentralizáció volt, és alapértéknek határozta meg a törvényesség és az eredményesség együttes érvényesülését. (HORVÁTH 1990.) Demokratikus-elutasító kormányzati stratégiáról beszélhetünk akkor, ha nagy társadalmi-politikai fordulatok idején a demokratizálódási folyamat részeként a rendészet struktúrájának, működésének és a rendészet jogának reformértékű átalakítására születtek elhatározások. Ez a döntés a múltból kapott szerkezet teljes elutasításának és a mindenre kiterjedő, átfogó megújításnak a programja.

Jellemzői:

- kivételes, rendkívüli történelmi helyzetekre korlátozódik (a „kegyelmi állapot” rendszerint csak rövid ideig tarthat, a reformokról le is lehet „késni”),
- a politikai intézményrendszer, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás átfogó reformfolyamataival szerves egységet alkot,
- nem nélkülözheti az érintett törvényhozási tárgyak újraszabályozását, amelynek az élén egy új (és nem ideiglenes) alkotmány létrehozása áll.

Az első demokratikusan választott kormány programja a közrend és a közbiztonság „szomorú örökségéről” szól, de miközben kárhozzátja az állampárti politikai rendszer közbiztonsági felfogását, az egységes és centralizált rendészeti erő fenntartása mellett érvel. (Megjegyezzük, hogy a rendőrség átvilágítását akkoriban végző Team Consult is e struktúra megőrzését tanácsolta.) Az Antall-kormány programja a demokratikusan működő, polgárbarát rendőrség megteremtésének útját nem a reformokban, nem is a modernizáció hosszú távú tervezésében, hanem „a közrend, a közbiztonság javításához nélkülözhetetlen korszerű technikai, műszaki bázis” megteremtésében és „a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésében” jelölte ki. (*A nemzeti megújulás programja*, 164–165.)

Mindezek alapján állítható, hogy 1990 és 1994 között a kormányzat a hierarchikus-támogató modell szerint irányította a rendvédelmet. Hierarchikus-támogató az a felfogás, amelyik elfogadja a múltból örökölt szervezeti struktúrát, és nem tervezi annak gyökeres átalakítását. Ambicionálja viszont a jobb teljesítményt, miközben a rendőrségi hatékonyságot jobban értékeli, mint a jogállami elvek formális betartását. A hierarchikus-támogató rendészetiirányítás elemei:

- A napi szükségletekhez igazodó, határozott és világos utasítási technika, mint-hogy „hierarchikus szervezetet csak hierarchiában lehet mozgásban tartani”. (*Interjú Boross Péterrel* 1998, 19.) Ez a demilitarizálás elvetését jelenti.
- A végrehajtó hatalom közbiztonságot szolgáló intézkedéseiben megőrizni a politikai primátusát, „ott kell érvényesülnie a politikai iránymutatásnak, ahol adott helyzetben a fellépést kellően árnyalja”. (MAGYAR 1998, 9.) Ez lemondás a depolitizálásról.

- Fenntartani az egységes és centralizált szervezetet, amelyet erős kézzel, de kiszámítható módon lehet irányítani. Ez a decentralizáció elutasításával jár.
- Visszaállítani a fegyelem régi erényeit, ugyanakkor megvédeni az engedelmes végrehajtókat a rendészet jogszerűségét firtató kritikáktól. Ehhez kapcsolódik az a nem hivatalos ideológia, miszerint „jogai csak a jogkövető polgárnak lehetnek”. E szerint az eredményesség előbbre való a joguralomnál és a törvényességnél.

Az 1994-ben megalakuló kabinet programjának bizonyos részleteiben egy átfogó modernizációs terv szükségességét olvashattuk, amely a régi struktúra elutasítását és a változtatás igényét sugallta. A későbbi fejlemények, a szakmai teljesítmény romlása, a vezetés válsága és a szűkülő költségvetési támogatás a válságkezelő-rögtönző modell tipikus diszfunkcióit idézik. Válságkezelő-rögtönző kormányzati stílus akkor alakul ki, ha a végrehajtó hatalmat adó politikai erők a korábbi rendészeti struktúrára nemet mondanak, de nincs elképzelésük, elhatározásuk vagy erejük átalakítási program végrehajtására. E változat főbb ismérvei a következők:

- tanácstalanság abban, hogyan kell a hierarchiát irányítani, ez időnként a teljes passzivitást, máskor pedig a legapróbb részletekbe történő beavatkozást is jelentheti;
- teljes bizonytalanság abban, hogy miként alakuljon a politika és a rendészet viszonya, esetenként elmarad a politikai instrukció ott, ahol arra szükség volna, máskor pedig az intervenció ott, ahol a jog uralmának kellene érvényesülnie (nagy a veszélye a bűnüldözés átpolitizálásának és a politika kriminalizálásának);
- a kiszámíthatatlan irányítás a vezető posztokon bizonytalanságot teremt, lazul a fegyelem, romlik a teljesítmény;
- hosszú távú tervek hiányában nem növelhetők a költségvetési források, elmaradnak a fejlesztések, csökken a szakma anyagi elismertsége.

Az 1998-ban hivatalba lépő új kormány vezető pártja, a Fidesz éles kritikát fogalmazott meg, amikor megállapította: „Az 1994-ben hatalomra került kormányzat képtelen volt a bűnözés növekedését akár csak lassítani.” Azt is az elődök szemére vetette, hogy „a hatóságok láthatóan tehetetlenek a szervezett bűnözéssel szemben: az utóbbi másfél évben Budapesten történt alvilági leszámolások tetteseit egyetlen esetben sem tudta elfogni a rendőrség”. A Fidesz belügyi kormányzata „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Ehhez nem közbiztonsági stratégiát vagy rendészeti modernizációt, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikát kívánt érvényesíteni. (*Szabadság és jólét*, 1998.) A rendvédelem megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárás reform is. A rendészeti hatalom kiterjesztése valósult meg a büntető jogszabályok sűrűsödő módosításával, a tanúvédelmi program elfogadásával, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ létesítésével. Ez a felfogás mind nagyobb nyomással nehezedett az igazságszolgáltatásra. Ami merőben új volt: a közbiztonság ügyének kommunikálása. Annak ellenére, hogy a felderített és bíróság elé került ügyek ezt egyáltalán nem igazolták, a kormányzati propaganda a szervezett bűnözés elleni harc sikereiről számolt be, miközben a jogállami garanciák visszaszorítása érdekében éppen ennek a bűnözésnek a féktelen terjedésére hivatkozott. A bűnügyi statisztikát a politikai propaganda eszközeként tekintette, annak

minden adatából azt a következtetést vonta le, hogy csak a kormányzó politikai erő képes a bűnözés kordában tartására. Ekkor indult el az a folyamat, amely a közbiztonság ügyét nem a politikai konszenzus, hanem a legélesebb hatalmi küzdelmek terepévé tette. Ez a taktika a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveket sem kímélte meg a pártok egyre durvuló harcától. Azt lehet mondani, hogy az első Orbán-kormány belügyi igazgatása továbbra is a hierarchikus-támogató modellt követte, s mindezt megtette olyan szigorú hirdető kriminálpolitikai törekvésekkel, amelyek elsősorban a büntető tárgyú jogalkotást érintették (szervezett bűnözés elleni törvénycsomag, az APEH nyomozó hatósági jogköre, az előzetes letartóztatás elrendelésének kötelező esete, a középáramú büntetési szabási rend bevezetése). Ezek a kriminálpolitikai elhatározások azonban nem törhették át a két-harmados parlamenti többséget kívánó törvények által teremtett korlátokat, és visszatérően számolniuk kellett az alkotmánybírósági kontrollal is.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármasságával egy rendszerszemléletű, komplex modernizáció reményét keltette. Hitet tett a jogállami normák rangjának visszaállítása és a depolitizálás mellett. „A Kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni” – állítja a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll”, folytatódik a kormányzati elgondolás, majd pedig az ígret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.” (*Cselekedni, most és mindenkiért!* 2002) Mindez arra vallott, hogy a belügyi kormányzati stratégia a demokratikus támogató modellt célozta meg, de a ciklus nem igazolta ezt a jogos várakozást. Hiába szerepelt a programban a közbiztonság komplex megközelítésének fontossága, az első adandó alkalommal, amikor a bűnmegelőzés ügyét egy ilyen átfogó stratégia részévé lehetett volna tenni, ezt a kezdeményezést az érintett belügyi és igazságügyi tárca nem tartották időszerűnek. A rendészet modernizációja nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, azonban 2002 és 2006 között erre a szintézisre kísérlet sem történt. Ez az időszak az egyre szaporodó rendészeti stratégiák ideje volt, ezek végrehajtására azonban nem került sor, ellenben sokasodtak a meggondolatlan, előkészítést nélkülöző szervezeti és személyzeti intézkedések, amelyek jelentősen rontották a rendészet szakmai értékeit. A korszak a válságkezelő-rögtönző rendészeti kormányzás riasztó jegyeivel volt terhes. Ez a kormányzati magatartás nem csupán a rendőrség számára elviselhetetlen, de a végrehajtó hatalom teljesítményét is rontja. 2002 és 2006 között a ki nem érlelt, végig nem gondolt szervezeti változtatások egész sorát élte meg a rendőrség.

Hogy a kormány magát sem kímélte, annak ékes példája a belügyi tárca felszámolása. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája a települési önkormányzatoknak kulcsszerepet szánt a helyi közbiztonság megóvásában. Ezzel összhangban a második Gyurcsány-kormány programja a rendvédelem kívánatos mértékű decentralizációját célozta meg. Mindezt tudva, töprenghetünk azon, miért is kellett felszámolni azt a tárcát, amelyik éppenséggel a rendészeti és az önkormányzati igazgatás kooperációjának jogi és közszolgálati feltételeit hivatott felépíteni. A magyar közjogi hagyományok a belügyi kormányzatra hárították azt a nehéz feladatot is, hogy vállaljon politikai felelősséget a rendőrségért, óvja meg a tiszteletet a pártharcoktól, és teremtsen a számára szakmai önállóságot. Ha a belügyi tárca aktuális vezetése erre nem képes, akkor nem a minisztériumot kell átalakítani.

Az igazságügyi és a belügyi tárca összevonása azért is megmagyarázhatatlan, mert a korábbi távlatos elgondolások között – egy professzori javaslat kivételével – az fel sem

merült. (SÁRKÖZY 2006, 200–204.) Ellenkezőleg: a közigazgatási reform új perspektíváit bemutató kötet egyik vezető tanulmánya hangsúlyozta, hogy az igazságügyi tárának elsődleges feladata a jogállamiság feletti örökös. „A rendvédelmi szervek közvetlen irányítása éppenséggel ellentétes feladat lenne a jogállamiság őrzője feladattal. Az egyik ugyanis operatív irányítást feltételez, míg a másik kontrolltípusú tevékenység.” (SOMOGYVÁRI 2006, 37.) Ekkor kezdődött meg az a máig tartó folyamat, miszerint a kormányzati ötletek kivitelezése érdekében minden gátlás nélkül hozzá lehet nyúlni az alkotmányhoz.<sup>2</sup> Ez a technika tette lehetővé a rendőrség és a határőrség szakmai szempontokat nagyvonalúan mellőző végrehajtását is.<sup>3</sup>

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosítása – a határőrségi integrációból következő jogalkotási szükségleten túl – megerősítette a kormányzati irányítás jogosítványait azzal, hogy a rendőrség irányító szervezetének szabályozását kormányszintre hozta. (A 4. §-t megelőző alcímből elmaradt a korábban abban szereplő „jogállás” fordulat, annak helyébe az „irányítás” kifejezés lépett, az Országos Rendőr-főkapitányság helyébe a „központi szerv” megjelölés került.) A módosítás világossá tette, hogy a kormány a felelős miniszter útján irányítja a rendőrséget, és az irányítási jogosultságok kiterjednek az egyedi utasításra. Egyedi utasítás adható feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére anélkül, hogy a törvény különbséget tenne a közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók között. A kormányzati szabad belátásra van bízva, hogy a kabinet mely tagját jelöli ki a rendészetért felelős posztra. (2007. évi XC. törvény.) Azt mondhatjuk tehát, hogy a kapkodás, a koncepció nélküli rögtönzés, a válságkezelő-rögtönző stílus „alkotmányos megerősítést” kapott. És ami első ránézésre talán furcsának tűnik, a Gyurcsány-kormány mindezt nem tehetné volna meg az akkori ellenzék támogatása nélkül, amelyik pedig minden más esetben akadályozta a kétharmados törvényeket is érintő reformokat. Ez csak azért történhetett meg, mert a rendészet irányításának ilyen átalakítása megfelelt a tekintélyelvű, hierarchikus kormányzati felfogásnak, amely már az első Orbán-kabinetet is jellemezte, és amely a 2010-ben kétharmados többséggel történő másodszori kormányra kerülés óta kiteljesedett. De mielőtt erre rátérnénk, külön kell foglalkozni a 2006. évi őszi események közjogi tanulságaival.

<sup>2</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2006. évi LIV. törvény indokolása szerint az alaptörvény nem határozza meg azt, hogy a kormány milyen szervezeti rendben irányítsa a rendészetet. Ez tette lehetővé, hogy a csupán egyetlen szófordulatot elhagyó alkotmánymódosítás megalapozza a rendészeti irányítás feladataival kibővített Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozását. Az alkotmány VIII. fejezetének címe: *A magyar honvédség és az egyes rendvédelmi szervek.* A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény igen szélesre tárta a *rendvédelmi szerv* fogalmát, idesorolva a rendőrséget, a határőrséget, a polgári védelmet, a vám- és pénzügyőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságot és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.

<sup>3</sup> A rendőrség alapvető feladata az alkotmány 40/A. § (2) bekezdése szerint „a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelme”. 2007. évi LXXXVIII. törvény az alkotmány módosításáról. A 2007-es alkotmánymódosítás ismételt alkotmányjogi normába foglalta a közrend kategóriáját, kiegészítve azt – tekintettel a rendőrség és a határőrség integrációjára – az államhatár védelmével, ugyanis ez utóbbi része a jogilag szabályozott közrendnek. 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.

*2006 őszeinek tanulságai*

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépő köztársasági alkotmány azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.

A rendőrség mai alkotmányos helyzete és a 2006-os, közbiztonságot veszélyeztető konfliktusokban mutatott, nagyon is ellentmondásos teljesítménye között közvetlen és meghatározó oksági kapcsolat van. Ez a diagnózis három tétellel igazolható.

Először, az 1989-es alaptörvény bizonytalanságban hagyta a rendőrség közjogi státusát. Egy közigazgatási hatóság, amelynek identitászavarai vannak, képes olyan módon áthágni a törvényeket és súlyos szakmai hibákat elkövetni, mint amilyeneket 2006 őszén ország-világ láthatott.

Másodszor, az 1989-es fordulat nem tisztázta azt, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie a rendőrség kormányzati irányításának a demokratikus jogállamban. Ennek következtében a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig tétlenséggel nehezítette a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy mindig a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott heves érdeklődést, és a stratégiai elvek kimunkálása terén tétlen maradt, pedig ezek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen. Azt is mondhatjuk, hogy míg az 1989-es alkotmány valódi korlátokat állított azáltal, hogy megtiltotta a rendészet hivatásos állományának politikai tevékenységét, ám nem erősítette meg a jog uralmát, amely a végrehajtó hatalmat kötné a rendészet irányításában.

Harmadszor, a militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionalizmusnak a kialakulását, amely a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos garanciája.

Alkotmányos jogállamban a rendőrség a civil közigazgatás része. Csak ez a státus garantálhatja számára, hogy olyan rendészeti erővé válhasson, amelyik a közbiztonság védelmét a legitim erőszak alkalmazásával úgy képes szavatolni, hogy eközben aláveti magát a jog uralmának, irányításában érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve, értékrendjét az emberi jogok tisztelete határozza meg.

Az 1989. október 23-án hatályba lépő módosított köztársasági alkotmány, noha semmi köze nincs az eredeti 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott szöveghez, mégis alkalmatlan volt e státus megteremtésére. Egyfelől azért, mert a közigazgatásról egyáltalán nem szólt, másfelől azért, mert a honvédelemmel fenntartott rendszertani rokonság homályba rejtette a rendőrség igazgatási természetét. Krémer Ferenc a rossz döntésekről írt könyvében a fő bajt abban látja, hogy a rendőrségre olyan politikai feladatokat hárítottak, amelyek megoldására a rendészet eszközei alkalmatlanok. „*A rendőrség 2006 őszi válsága annak a negatív konszenzusnak az eredménye, amelyet a kilencvenes évek első felében kötöttek egymással a parlamenti pártok.*” [Krémer kiemelése.] (KRÉMER 2010, 163.)

Nem jutunk közelebb a kérdés tisztázásához a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény meghatározásával sem, amely szerint „[a] Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv”. [Rtv. 3. § (1) bekezdés első mondata.] Mi a különbség az államigazgatási és a rendészeti feladatok között? Mit jelent az, hogy fegyveres rendvédelmi szerv? Megválaszolatlan

kérdések, amelyek a már említett identitászavar forrásainak bizonyultak. Ez még akkor is igaz, ha a Legfelsőbb Bíróság – általunk már korábban hivatkozott – 1999-ben született jogegységi határozata egyértelművé teszi, hogy minden rendészeti intézkedés közigazgatási döntés, amelynek követnie kell a közigazgatás anyagi és eljárásjogi szabályait. „A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárás, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.” (1/1999. számú KJE határozat.)

Különösen aggályos a közjogi bizonytalanság fenntartása egy olyan testület esetében, amelynek hatáskörében közbiztonsági és bűnüldözési feladatok egyaránt megtalálhatók. Már a rendőrség alkotmányos természetéről érkező Concha Győző is figyelmeztetett a következőkre: „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökdő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben: „a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.” (CONCHA 1903, 303.)

Sajnos a rendészeti jogalkalmazásban 1949 után elkopott az a szakmai kultúra, amely képes lett volt a közbiztonság védelmezése és a büntetőper előkészítésére hivatott nyomozás közjogi tartalma között meglévő minőségi különbségek érzékelésére. Ezen nincs mit csodálkozni egy állampárti struktúrában, ahol a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységét hirdették, de határozottan nyugtalanító az alkotmányos jogállamban, ahol a nyomozások feletti rendelkezési jog nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatási szerv, az ügyészség jogosítványa. Ha ez világos lett volna a csapaterő 2006 őszi bevetésein, akkor nem került volna sor olyan tüntetők tömeges őrizetbe vételére, akik nem követtek el jogsértést. A be nem jelentett tüntetést fel kell oszlatni, de ez nem azt jelenti, hogy a protestálókat fogságba lehetne vetni, majd pedig elvárni a bíróságtól, hogy ezeket a hibás rendőri intézkedéseket marasztaló ítéletekkel igazolja. Mindez nem vonatkozik a súlyos bűncselekményeket elkövető garázdákra, a hivatalos személyek ellen támadókra. Szakmai minimum, hogy az ő magatartásukat el kell választani az akár bejelentés nélkül tüntetők rendőri felhívásnak nem engedelmeskedő passzivitásától, ezt a rendőrségnek a jogállamban el kell érnie. Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat ezzel kapcsolatban kifejti: „Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul.”

A szakmai hibáktól terhes karhatalmi beavatkozások nyomán végrehajtott szabadságkorlátozó kényszerintézkedések felhívhatják a figyelmet az igazságszolgáltatási szervek gyengeségeire is. A fogságba vetett emberekkel szembeni kegyetlen és megalázó bánásmód riasztó fényt vet a rendőrség és más rendészeti szervek kultúrájára. Hivatali bűncselekmények történtek, amelyek alapos kivizsgálása elmaradt. A rendőrség joga, szervezete és működése még nem élte meg azt a jogállami fordulatot, amely az önkénynek és az embertelenségnek ezeket az eseteit képes lenne kivetni magából. (Rendőri brutalitás a nagy hagyományú alkotmányos berendezkedésekben is előfordul. A fiatal demokráciák gyakorlathoz képest a markáns különbség a rendészeti túlkapások következményeiben érzékelhető.)

Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. semmisségi törvény adekvát megoldásnak tekinthető-e. A hivatkozott törvény semmisnek mondta ki a 2006. szeptember 18. és október 24. között a Magyar Köztársaság területén a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítéléseket, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése elkövetésének megállapításait, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetőleg rendőri tanúvallomás képezte. A semmisség kiterjed az érintett eljárásokban hozott kényszerintézkedésekre, illetve az ügyészi vádelhalasztásokra is. A feltett kérdésre az a határozott válaszunk, hogy a semmisség kimondása két szempontból sem tekinthető jó megoldásnak. Két okból sem. Először azért, mert azt a hamis látszatot kelti, mintha a baloldali kormányzás ideje (2002 és 2010 között) összemosható lenne azzal az 1990 előtti tekintélyelvű hatalomgyakorlással, amely a korábbi semmisségi törvények megalkotását szükségessé tette. Az 1989. évi XXXVI. első semmisségi törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szólt. A második, az 1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítéléseket nyilvánította semmissé. Az 1992. évi XI. harmadik törvény az 1963–1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történő elítélések semmissé nyilvánításáról, a 2000. évi CXXX. törvény által elfogadott negyedik semmisségi törvény pedig „az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról” rendelkezett. (HACK 2011, 34.) Másodszor pedig azért, mert a ténylegesen elkövetett jogsértések kivizsgálása elmarad, és azt a téves feltételezést erősíti, miszerint a rendőri brutalitás ilyen széles körű megjelenése nem a rendészet szervezetében és működésében rejlő rendszertani fogyatékoságok következménye, hanem csupán a korábbi kormányzás bűneire vezethető vissza.

A valóságos megoldás a rendészeti modernizáció alkotmányos jogállami útjainak követése lenne, amely azonban az egyre mélyülő válságjelenségek közepette egyre reménytelenebbnek tűnik.

### *A terebélyesedő válság*

A válságkezelő-rögtönző kormányzati stílusban a válságra történő utalás eredetileg csak a belügyi tárcánál uralkodó viszonyok jellemzésére szolgált, azt is mondhatnánk, hogy egy ágazat irányítási válságáról volt szó. A második Gyurcsány-kormány idején azonban ez a válság kormányzati méretűvé terebélyesedett, amely azután a kormányfő lemondásához vezetett. Mindezt tetézte a világgazdasági krízis.

A rövid életű Bajnai-kabinet munkája a rendészeti igazgatás területén visszatérést jelentett a hierarchikus-támogató modellhez, amit az is jelez, hogy a program IV. 4. 2. alfejezete hangsúlyosan foglalkozott a közbiztonság és a közrend kérdéseivel. Egyebek között megállapította a következőket: „Magyarország polgárai joggal várják, hogy az állam gondoskodjon nyugalomról, életük és vagyonuk védelméről, a közbiztonságról. A bűncselekmények számának 10 éve tartó csökkenése mellett is érteni kell, hogy a bűnözés erőszakosabbá válása, a kistelepeken élők magára hagyottság érzése, az ország egyes térségeiben a kisebb lopások számának emelkedése határozott választ kíván. A gazdasági



válság erősítheti a bűnözés egyes motivációit, ezért még inkább szükség van határozott lépésekre.” (*Válságkezelés és bizalomerosztés. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve* 2009.)

A program számos olyan célkitűzést fogalmazott meg, amelyek megjelentek a második Orbán-kormány Nemzeti Együttműködési Programjában is. Idesorolható a Btk. módosítása annak érdekében, hogy a fegyveres és erőszakos bűnelkövetők, különösen pedig a visszaesők sokkal szigorúbb büntetéssel nézzenek szembe, a megtámadottak viszont kapjanak erősebb felhatalmazást az önvédelemre, valamint a szabálysértési ügyekben a rendőrségi eljárási jogkör visszaállítása, illetve a büntetőeljárásokat gyorsító eljárási módosítások sora. De az a törekvés, amellyel a rendőri jelenlétet kívánták erősíteni a kistelepüléseken, ugyancsak visszaköszön a Nemzeti Együttműködés Programjából. Mindez arra vall, hogy a hierarchikus-támogató belügyi kormányzati modell a Belügyminisztérium rendészeti igazgatási stílusát is meghatározza.

Az ideiglenesség megszűnésével az átmenetet követő, stabilizálódó demokratikus társadalom talán most már időszerűvé teheti a jogállamnak megfelelő demokratikus-támogató rendészeti stratégia megteremtését.

- Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.
- A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a számukra megfelelő szervezeti rendben működhetnek.
- Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.
- A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amelyet lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amelyet szükséges (csapat-erő, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához mulhatatlanul szükséges az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító, hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.<sup>4</sup>
- Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás során a rendészeti szervezeti jog újraalkotása teremti meg.
- Az előbbieken vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, amelynek végrehajtása tíz-tizenöt éves távon, pótlólagos költségvetési források bevonásával lehetséges.
- A közbiztonsági stratégiát törvényben hirdetik ki.

Demokratikus-támogató az a kormányzati stratégia, amelyik elfogadja a rendészet korábban nyújtott szakmai teljesítményét, de a jövő feladatainak való megfelelés érdekében változtatni akar a struktúráján, a működésén és a rendészeti jogon egyaránt. Ezek a célok csak egy hosszú távra érvényes közbiztonsági stratégiára és modernizációs programra alapozhatók. Az ilyen kormányzati stratégia nem igényel rendkívüli történelmi fordulatot, ellenkezőleg, sikerre

<sup>4</sup> Ez meg is történt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvényben a Fidesz–KDNP-kormány egyik első kezdeményezéseként.

csak kiegyensúlyozott politikai és gazdasági viszonyok között számíthat. Nem választható el a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformjától, amihez viszont nagyfokú kooperációs kultúrára van szükség a különböző tárcák, az igazságszolgáltatási szervezet, valamint a tudományok képviselői között. Végül a modernizáció közjogi feltétele az Alaptörvény, amelyre építve megalkothatók az új rendészeti és nemzetbiztonsági szervezeti törvények is.

## Összefoglalás a VII. fejezethez

A közszolgálati stratégia kialakításánál a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, amely a vállalati tervek végrehajtásának a garanciája. 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 sorsuk, hogy senki nem hajtja végre őket.

A rendészeti stratégia azoknak a *rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

A rendészeti stratégia *tárgya* a rendészeti igazgatás és annak mindhárom eleme, *a rendészeti szervezet, a személyzet és a működés*. Ezen a ponton azonban valami tisztázásra vár. A hazai rendészeti közjog nem ismeri a rendészeti szerv fogalmát, ehelyett rendvédelmi szervekről szól.

„Az átszervezések középpontjában az erős, szolgáltató állam megteremtése állt. Egy olyan államé, amely szakítva a korábbi gyakorlattal, az egyéni helyett a közösségi érdekek érvényesülését biztosítja [...]. A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járások rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás – több évszázados múltra visszatekintő – megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni.” (*Közigazgatás és Köszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 4.)

A *bűnüldözési stratégia* (az *idegen nyelvű szakirodalomban kriminálstratégia*) magában foglalja a bűnüldözés célkitűzéseit, valamint – e célok megvalósítása érdekében – a bűncselekmények elleni küzdelem legeredményesebb eszközeinek és módszereinek a távlati fejlesztését.

A kriminálpolitika az állam bűnüldöző és igazságszolgáltatási tevékenysége során felgyülemlett tapasztalatokra épített, valamennyi hatalmi ág közreműködésével kialakított célkitűző és feladat-meghatározó tevékenység, valamint azoknak az anyagi-pénzügyi és szervezeti-szellemi forrásoknak a folyamatos biztosítása, amelyek a célok megvalósításához szükségesek. „A kriminálpolitikának át kell fognia mind a már elkövetett bűncselekményekre adandó büntetőjogi válasz eszköztárát (a büntető törvényhozási, a bűnüldözési és büntető igazságszolgáltatási, valamint a büntetés-végrehajtási politikát), mind pedig a bűnmegelőzés büntetőjogi eszközeit és jelezni kapcsolódási pontjait a büntetőjogon kívüli bűnmegelőzési módokkal és lehetőségekkel” (*Ügyészégi Értesítő* 1993).

A közbiztonsági stratégia a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek kezelésének teljes igazgatási fegyvertárát fogja át, és ennyiben valóban a végrehajtó hatalom, (esetleg az önkormányzatok) felelősségi körébe tartozó irányítási eszköz. A kriminálpolitika ezzel szemben a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek jogellenességre adott büntetőjogi válaszainak az összessége, amelyben a központi és a helyi közigazgatásnak csak mérsékelt jogosítványai vannak.

A Jó Állam program megállapítja: „Nemzeti érdek, hogy az állam folyamatosan érdemelje ki a polgárok bizalmát: védelmet és biztonságot szolgáltatson számukra. Az állam iránti bizalom a polgárokból jogkövető magatartást vált ki, így szankcionáló hatalmát csak elkerülhetetlen esetekben kell gyakorolnia... Jó Államot akarunk létrehozni. Csak a Jó Állam lehet képes hatékonyan működni, mert energiáját nem az állampolgárok elleni »küzdelemre«, a jogsértések szankcionálására, a kiskapuk befoltozására kell fordítania, hanem arra, hogy egyre jobb szolgáltatást nyújtson.” (*Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 11.)

*A preventív kriminálpolitika közbiztonsági stratégiája* a következőkkel jellemezhető:

- Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket, valamint a devianciára hajló személyiségjegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntetőhatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem.
- Támogatja a társadalom pozitív kontrollmechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel csökkenhető a veszélyes helyek száma, mérsékelhetők a kockázatok és segíthető az értékes emberi tulajdonságok kialakítása.

„Bűnmegelőzés alatt minden olyan intézkedést és beavatkozást értünk, amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése és az állampolgárok biztonságérzetének javítása, történjék az a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést gerjesztő okok hatásának mérséklésével vagy az áldozattá válás megelőzésével.” [*Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia (2013–2023)*.]

**Kérdések a VII. fejezethez**

1. Mi a rendészeti stratégia fogalma és tárgya?
2. Hogyan határozható meg a kriminálpolitika, miként határolható el a bűnüldözési stratégiától?
3. Melyek a Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia főbb célkitűzései?
4. Milyen jellemzőkkel írható le a Jó Állam?
5. Miként tehető különbség represszív és preventív kriminálpolitika között?

Vákát oldal

## VIII. fejezet

### Alkotmányos alapok

Alkotmányos rendészet alatt a rendészeti hatóságok olyan jogi szabályozását, szervezetét és működését értjük, amely a lehető legtöbb biztosítékot nyújtja ahhoz, hogy a rendőrségek és más rendvédelmi szervek ellentmondásoktól mentesen illeszkedjenek a demokratikus államszervezetbe. Csak a törvényesen működő rendészettől várhatja el Magyarország, hogy teljesítse alkotmányos kötelezettségeit.<sup>1</sup>

Európában a *modern rendőrségek* a nemzetállamok kialakulásának az időszakában, a 17. és a 19. század közötti kevesebb mint kétszáz év alatt jöttek létre. (MONET 1993, 26.) Az európai jogállamiság kiépülése a 19. század teljesítménye volt. Ez a folyamat nemzeti keretek között zajlott, sőt nem kis mértékben az állami önállóság további erősítését jelentette. A büntető-, a vétségi és a kihágási (szabálysértési) törvények megszületésével a *rendészet anyagi joga országokként épült fel*. A büntetőper szerkezete a kontinensen a francia inkvizitórius rendszert követte, ami jelzi, hogy a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakasza, a nyomozás csak viszonylag későn, a század végén került a jog uralma alá. Különös jelentősége volt ebből a szempontból a kontinentális jogfejlődésben meghatározó 1897. évi francia eljárási törvénynek, amely a bűnügyi rendőrség nyomozási munkáját is az eljárási formák közé illesztette. Mindez azt is jelentette, hogy a tiszta inkvizíciós elv mellett már a rendőrségi nyomozásban is megjelentek a vádelyvelelemi. (DI MARINO 1997, 17.) Az angliai és a walesi fejlődés ebben is külön úton járt, a common law és az akkuzatórius eljárási rendszer útján, ezért ott a nyomozás törvényben való szabályozása jóval később, csak 1984-ben valósult meg. A lassan kialakuló nemzetközi büntetőjogi intézmények (a kiadatás és a bűnügyi jogsegély) nem a kooperációra, hanem a kölcsönös bizalmatlanságra, az állami önállóság megőrzésére és a saját polgárok más államok önkényétől való megvédésére épült.

A rendészeti igazgatás alkotmányos megalapozásának a kontinentális Európában legalább öt szakaszát lehet megkülönböztetni:

1. Megszervezték a modern rendőrhivatalt mint a közigazgatás első formáját a feudális abszolútizmus azon birodalmaiban, amelyek az eredeti tőkefelhalmozódás, a városiasodás és a nyitott piacgazdaság útjára tértek a 17. és 18. században (francia–porosz modell).

Ezek a rendőrségek modernnek tekinthetők azért, mert életre hívásuk társadalmi szükségletet, a közrend és a közbiztonság fenntartását szolgálta; az államszervezetben elkönyvelt közhivatalként kerültek megszervezésre; személyzetüktől szakértelmet követeltek; és végül az általuk gyakorolt rendfenntartó funkció az állam kötelességévé jelent meg. (Ez utóbbi a feudalizmusban újdonságnak számított, minthogy korábban csak az államot megtestesítő királyi hatalom semmivel nem korlátozható jogairól eshetett szó.) Hiányoztak azonban az alkotmányosságának azok a fundamentumai – a törvények uralma, a hatalmi

<sup>1</sup> Lásd a 2015. évi XLII. törvény preambuluma első fordulatát.

ágak megosztásának elve, az emberi jogok tisztelete –, amelyek a következő századok teljesítményei voltak. Ennek az eredettörténetnek a nyomai a mai napig felfedezhetők a rendszet jogi szabályozásán, szervezeti felépítésén és működésén.

2. A rendszetek számára a polgári alkotmányosság legjelesebb forrásai (az angol polgári forradalom vívmánya a királyi hatalom korlátozása a parlament által, az amerikai alkotmány és különösen a francia forradalom deklarációja) közvetlen üzeneteket tartalmaztak, anélkül azonban, hogy a tevékenységüket meghatározó jogi környezet lényegesen megváltozott volna, szemben a közigazgatás „civil” ágazataival, amelyek fokozatosan a jog uralma alá kerültek.

A francia forradalom híres deklarációjának XII. cikkelye szerint: „Az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását tesz szükségessé, e karhatalomnak az összeség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak a különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.” (SÁRI 2001, 17.) Fontos és máig ható intelem, de nem szól sem a rendészeti igazgatás törvényben történő szabályozásáról, sem a rendészeti szerveknek az államszervezetben elfoglalt helyéről. Sokkal beszédesebb az 1794-ben megalkotott a porosz alaptörvény, az Allgemeines Landrecht, amelyben a 17. cím II. részének 10. szakaszában a következő olvasható: „A rendszet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.” (SZIKINGER 1998, 56.)

3. A 19. század az európai nemzetállamokban a közjog felvirágzásának az időszaka volt. Ez különösen érvényes a büntető anyagi és eljárásjogi kódexek megalkotására, valamint a közigazgatás törvényi szintű szabályozására. „A törvényesség vagy más elnevezéssel az anyagi jogi legalitás elve a jogállamiság formai követelményének, a jogbiztonságnak a megtestesítője. Ennek a princípiumnak a másik megfogalmazásaként a nulla crimen sine lege és a nulla poene sine lege elveket szokták említeni.” (NAGY 2015, 561.)

Magyarországon az 1869. évi IV. törvénycikk elválasztotta egymástól a közigazgatást és az igazságszolgáltatást. Ez a közjog egész fejlődésének lendületet adott. Különösen fontos volt a büntető igazságszolgáltatás normatív forrásainak biztosítása. A büntető anyagi jog a rendészeti igazgatásnak is anyagi joga, annak állapota komolyan befolyásolja a rendszet jogállami működését. A jelzett korszakban a büntető törvényhozás hazánkban a jog humanizálódásának útját járta, és eközben hatásos védelmi eszközként szolgált a társadalom számára, nagyobb biztonságot teremtve, mint a büntető igazságszolgáltatás kerékbetöréssel jellemezhető bármelyik korábbi korszakában.

Az első magyar büntető törvénykönyv 1878. évi indokolásában olvashatjuk: „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 tana.” (*Csemegi kódex* 1880, 29.) Hasonlóan emelkedett értékelés járt első büntető perrendtartásunknak, az 1896. évi XXXIII. törvénycikknek. Idézzük Finkey Ferenc több mint száz évvel ezelőtt leírt gondolatát, amelyet a magyar büntetőeljárás tankönyvében olvashattunk: „A büntetőeljárás jog hivatalos és élő bizonyosság a nemzet igazságérzetéről és a büntető igazságszolgáltatásról [...] a büntetőeljárás szabályai képezik a fokmérőjét annak, minő tiszteletben és jogvédelemben részesül az államban az egyéni szabadság és a jogegyenlőség.” (FINKEY 1908, 6.)

Mindezek a fejlemények azonban – a dolog természetéből adódóan – a rendőrség örökös, közbiztonságot védelmező tevékenységére csekély hatást gyakoroltak, ez a terület

változatlanul a generális klauzula, az általános felhatalmazás hatálya alatt állt. 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 örökődéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével [...] A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökdő 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 már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik. (CONCHA 1903, 306–313.)

4. A két világháború közötti időszak Európában a rendszetek válságaként is leírható. A diktatórikus rendszerek – a náci és a szovjet – megmutatták, hogy a rendészeti kényszer miként válhat az önkény engedelmes eszközévé, lerombolva mindazt az értéket, amelyet a rendszetek – éppen a 19. századi közjogi fejlődésnek köszönhetően – egyszer már kivívtak maguknak.

Magyarország rendészeti igazgatása a vesztes háborút követően a húszas évektől visszanyerte a közbiztonság védelmét szolgáló képességeit, szervezetére és működésére jótékony befolyással volt az a közjogi kultúra, amelynek a gyökereiről már szóltunk. Ugyanakkor a rendvédelem történetének kutatói feltárták azokat a tendenciákat is, amelyek semmiképpen nem sorolhatók a folytatásra méltó hagyományaink közé. Az egyik ilyen jelenség a rendészeti igazgatás *militarizálódása* volt, ami persze magyarázható történelmi körülményekkel, de végeredményben mégis törést jelentett abban a korábbi hazai gyakorlatban, amely szerint a rendészeti igazgatás a civil közigazgatás részeként működhet a jog uralma alatt a leghatékonyabban. A másik jelenséget, a rendőri *profizmust* egy sajátos megközelítésének is értékelhetjük, ami „nem jelentette azt, mintha a törvényesség kiszorult volna a rendvédelem területéről, a profizmus elsődlegesen azonban úgy valósult meg, hogy az eredményesség érdekében a rendvédelemből kiiktatták a túlzottnak tartott biztosítékokat”. (PARÁDI 1996, 130.) Ez is olyan kevésbé nemes hagyomány, amely rendre visszatér napjaink kriminálpolitikai koncepcióiban is!

5. A második világháborút követő korszak demokratikus országai garanciákat kerestek ahhoz, hogy a formális joguralom ne válhasson diktatúrák engedelmes kiszolgálójává.

A második világháborút követően Nyugat-Európa maradt az a térség, amely tovább építhette az alkotmányos demokrácia intézményeit. Ebben a folyamatban a 20. század diktatóriái riasztó ellenpéldát mutattak. Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 1948-ban és az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1950-ben, valamint az ENSZ közgyűlése által elfogadott Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 1966-ban az alkotmányos demokráciák rendőrségeinek is alapul szolgáltak. A humanista jogfelfogást követő európai országok közösségét fogja össze az 1949-ben alakult Európa Tanács, amelynek rendőrségre vonatkozó ajánlásai, köztük a 2001. szeptember 19-én kelt R (10) számú ajánlás a rendőrségek nemzetközi etikai kódexéről jelentősen hozzájárult annak a szakmai kultúrának a kialakulásához, amely az eltérő történelmi gyökerek és a szervezeti sajátosságok ellenére megtalálta a maga közös értékrendjét. Az alkotmányosság rendőrségi eljárásokban történő realizálását segítették a strasbourgi emberi jogi bíróság határozatai, amelyek közül számos a rendészeti kényszerintézkedések jogszerűségéhez adott iránymutatást.



## A jogállam formális és tartalmi értelmezése

Különbséget kell tenni a jogállam formális és tartalmi változatai között. (FINSZTER–KORINEK 2015.) Formális értelemben: „A jog az, ami a törvény. A törvény az, amit formailag helyes eljárás útján bocsátottak ki.” (TRÓCSÁNYI–SCHANDA, 2014.) Sokáig valóban úgy látszott, hogy mindez elegendő garancia a jogi értékek megőrzéséhez.

A huszadik század két diktatúrájának szörnyűségei arra készítették a jog művelőit, hogy ne higgyenek fenntartások nélkül a dogmatikai formák erejében. Ezek tudniillik, ha tisztességtelen kezekbe kerülnek, az embertelenséget is legalizálhatják. A felismerést korábban Peschka Vilmos így fogalmazta meg: „Az állami kényszerrel támogatott államakarat formája – mint láttuk – bármilyen társadalmi tartalmat általános érvényű jogként jelenthet ki [...] De a társadalmi-gazdasági feltételeknek ellentmondó, azokat ignoráló tartalmú jog előbb-utóbb végül is mindig elveszti érvényességét. Mert mutatis mutandis a jogra nézve is áll, amit Thomas Mann az önkényes hatalom vonatkozásában oly szépen mond: »Az emberiség talán meghajlik a siker előtt, a hatalom fait accompli előtt, nem törődve azzal, hogyan jött létre. De alapjában nem felejt el az emberileg rútat, az erőszakos és brutális igazságtalanságot, ami saját körén belül történt, és rokonszenve nélkül végül semmiféle hatalom és élelmesség-szülte siker nem lehet tartós.«” (PESCHKA 1972, 357–358.)

A tartalmi felfogás számára a jogállamot alkotmányossá azok az értékek emelik, amelyek a jog évezredek fejlődése során kristályosodtak ki, és amelyeket csupán formai szabályok betartásával garantálni nem lehet. És hogy melyek ezek az értékek azt világossá tette Kulcsár Kálmán jogállam definíciója: „akkor jogállam, ha a jogi értékekből fakadóan konkrét humanitással teli, s a jognak léte és érvényesülése csak akkor a jog uralma, ha ez a jog az ember személyiségét és szabadságát biztosítja és pedig itt és most. Vigyázzunk tehát – és ez a legfontosabb kötelességünk – a jog uralmának humánus tartalmára, a jog humánusára.” (KULCSÁR 1990, 578–588.)

A két felfogás között a lényeges különbség az, hogy míg a formális jogállamban az állam az első, a törvény pedig csak eszköz a kormányzás kezében, addig a tartalmi változatban a jog az elsődleges, és „a kormányzás sub lege történik”.

Az alkotmány a társadalmi, politikai és gazdasági berendezkedés alapjait, az állampolgárok jogait és kötelezettségeit, valamint az államszervezet felépítésének és működésének fő elveit határozza meg. Ezek együtt alkotják az alkotmányos rendet. Az alaptörvényből levezethető kategória egyfelől szűkebb a közrendnél, mert kizárólag a társadalmi berendezkedés fundamentumaira terjed ki, másfelől szélesebb is annál, mert az egész jogrend alkotmányosságát hivatott biztosítani.

Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését. Egyik határozatában erről a következőket állapította meg: „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 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.”

[13/2001. (V. 14.) AB határozat.] A következőkben áttekintjük a rendészet alkotmányos státuszát az 1989. évi alkotmánymódosítástól az Alaptörvény megszületéséig.

### Az 1989-es alkotmánymódosítástól az Alaptörvényig

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 szerv jelent meg. Ez azért volt fontos, mert a pártállamban a rendészet a belügyi tárca részeként működött, és nyoma sem volt a politikai és a szakmai irányítás elválasztásának, mert ez felelt meg a pártállami rendszernek. Az alkotmánymódosítás, szakítva a múlttal, a jogállami utat választotta.

A köztársasági Alkotmány VIII. fejezete *A fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte. Fegyveres erőkhez sorolta a Magyar Néphadsereget és a Határőrséget. [Köztársasági Alkotmány, 40. § (1) bekezdés.] A *Határőrség* kettős jogállású szervezetként a honvédelmi feladatai mellett a határrendszettel összefüggő rendészeti, és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített. Két további rendelkezése külön méltatást igényel: „A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.” [Köztársasági Alkotmány, 40. § (2) bekezdés.]

A rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A közbiztonság védelme mint rendészeti feladat államcél, amelyen fáradozni soha meg nem szűnő küldetése a rendészetnek. 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 őrökös (hírszerzés, kémelhárítás) a társadalmi rendeltetése. Ez nem azonos a közbiztonság védelmével, és ilyen formán a szükséges distinkciót a „belső rend”-fordulat helyesen tükrözte.

Ellene vehető az előbbi megállapításnak, hogy a rendőrség szervezetében „elrejtett” állambiztonsági apparátus pártállami konstrukció, amelyen a köztársasági Alkotmánynak kellett volna túllépnie. Az 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy megteremtse az alkotmányos jogállam előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében: „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg [...]” (Köztársasági Alkotmány, bevezető.) Az, hogy az ideiglenesség több mint húsz évig tartott, a korabeli politikai erők gyengeségére vall az alkotmányozáshoz nélkülözhetetlen konszenzus megteremtésében.

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 CXXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben. Ez utóbbi törvénnyel a nemzetbiztonsági szervek

száma ötre emelkedett. Ekként a „belső rend”-formula okafogyottá vált, de a közrend és a közbiztonság fogalmi páros visszatérése csak a 2007. évi alkotmánymódosítással valósult meg. A rendészeti szervezet jogállami követelményeknek engedelmessé kialakítása mellett talán még nagyobb jelentőséggel bírt az 1990. évi X. törvény megalkotása, amivel az alapvető jogokat korlátozó titkosszolgálati eszközök (különleges eszközök) alkalmazásának első hazai törvénybe foglalása megtörtént. Ennek közvetlen előzménye egy leleplezés volt, ami nyilvánosságra hozta az állambiztonsági szolgálatoknak az alkotmányosság követelményét sértő gyakorlatát. (KORINEK 2015, 5–33.)

A köztársasági Alkotmány arról is döntött, hogy a rendőrséggel és az állam biztonságával 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 Országgyűlésben helyet foglaló politikai erők konszenzusára. (Alkotmányos jogállamban ezek az állami funkciók is – mint amilyen a büntetőeljárás, 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 honvédelem csak kivételes helyzetekben 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 mértékben 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.” (Köztársasági Alkotmány, 40/B. §.)

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

#### *Az Alkotmány 2004. évi módosítása*

A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás két területen hozott fordulatot. 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. paragrafus is módosult: a Kormány „irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését” [Módosított Alkotmány, 35. § (1) bekezdés, *h*) alpont.]

Az, hogy melyek a rendvédelmi szervek, a VIII. fejezet szövegéből csak közvetetten ismerhető meg, olyan módon, hogy a Magyar Honvédségen kívül (amely 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 pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathatnak. A rendészet elméleti művelőire vár az a feladat, hogy értelmezzék a tudomány által használt rendészetfogalom és a tételes jogban egyeduralkodóvá lett rendvédelmi szerv megjelölés tartalmi kibontását.

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 határőrizetről és a határőrségről szóló, azóta már hatályát veszített 1997. évi XXXII. törvény a következők szerint adta meg: „Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű 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.” (1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről, 2. §.) 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.<sup>2</sup> Másfelől ez a lépés alkotmányos alapot adott a határőrség és a rendőrség fúziójához. Ezt a szervezeti fordulatot az Alkotmány 2007. évi módosítása hajtotta végre.

#### *A 2007. évi alkotmánymódosítás*

Sokan úgy tartják, hogy a rendszerváltástól az ún. húsvéti Alaptörvény 2011. április 24-én történt elfogadásáig tartó szakaszban a legjelentősebb rendészeti igazgatást érintő szervezeti esemény 2007-ben történt. Megszűnt egy csaknem hatvan éve alakult, önálló, országos hatáskörű államigazgatási szerv, amely hosszú időn keresztül kettős funkciót 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 az csak egy 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 megőrzését, és honvédelmi képességek növelését szorgalmazta. (Ekkor kerültek felállításra a határvadász századok.)

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 egyes rendvédelmi szervek* címet kapta. Ez a pongyola fogalmazás bizony komolyan sértette a jogbiztonságot, és nem csak az alkotmányjogászok számára tette nyilvánvalóvá: itt lenne az ideje az ideiglenesség felszámolásának, egy új alaptörvény megalkotásának.

Foglaljuk össze a rendészeti igazgatás alaptörvényi szabályozásának 2008-cal lezárult fejleményeit: Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő rendészeti modell* működik. Ezen a modellen sem az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, sem a határőrség kettős jogállásának (egyszerre fegyveres

<sup>2</sup> Más kérdés, hogy ez a megoldás csak lehetőség maradt, és napjainkban inkább olyan törekvések kapnak hangot, amelyek a határőrség visszaállítását szorgalmazzák.

erő és rendészeti szerv voltának) 2004. évi megszüntetése, sem a rendőrségbe történt 2008. évi integrációja nem változtatott.

### *A rendőrségi törvény alkotmányossága*

Az Alkotmánybíróság 1990 óta több alkalommal foglalkozott olyan alkotmányossági kérdésekkel, amelyek közvetetten vagy közvetlenül érintik a rendészet jogát. Az alkotmányossági kontroll természetesen nem terjedhet ki a rendészeti szervek működésére, mindössze a rendészeti jognak az alaptörvénnyel való összhangját teremthetik meg. Mindazonáltal nem csekély hatást képesek gyakorolni arra, hogy a rendészeti intézkedések maguk is feleljenek meg a demokratikus jogállam elveinek.

A döntések egyik csoportjába azok a közvetett iránymutatások tartoznak, amelyek az alkotmányos fundamentumokat jelölik ki, amelyekre a rendvédelem is épül. A korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. A jogállam lényege az államnak, a közhatalom gyakorlásának joghoz kötöttségében ragadható meg, a jogállamban „a jog ad mértéket és formát az államon belüli együttélésnek”. (PETRÉTEI 1996, 7.)

Az Alaptörvény hatályba lépésével csak azok a korábbi alkotmánybírósági határozatok őrizték meg relevanciájukat, amelyek az Alaptörvény által is fenntartott intézményekre vonatkoznak. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV törvény nézetünk szerint ebbe a kategóriába illeszkedik. Az Alkotmánybíróság már a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatában a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette: ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és a közbiztonság felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani. Ez a közösség érdekét szolgáló követelmény indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek köteles magát mindenki alávetni és a rendőr utasításainak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés jogszerűségének feltételezése nem más, mint egy törvényes vélelem, amely azonban ellenbizonyítás révén utólagosan megdönthető, tehát a jogorvoslatra lehetőség van. A rendőrségi törvény rendelkezéseinek alkotmányos vizsgálata során a taláros testület messzemenően figyelembe vette a biztonsághoz kötődő célszerűségi szempontokat.

Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez szolt a közbiztonság fogalmáról: „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 – például 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 (például az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendeletben), hol pedig egymás mellett, egyenértékű kategóriaként szerepel (például 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 valamely alapjog korlátozásának okaként. Szabadságát és sajtószabadságot, amikor a közlésre szánt anyag nyilvánosságra hozatalát megakadályozhatóvá teszi a közbiztonság védelmében.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat.]

„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.” [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85., 92.; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191., 195.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177., 199–200.] [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 533.]

A 47/2003. számú AB határozat a bűnmegelőzési ellenőrzés alkotmányellenességének megállapítása során részletesen szólt a jogbiztonság követelményéről: „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.” (ABK, 2003. március, 117., 120.) Ugyanez a határozat a továbbiakban arra mutatott rá, hogy a rendőrségi törvénynek a titkos információgyűjtést szabályozó 69. §-ának egyes rendelkezései sértik a normavilágosság és ezáltal a jogbiztonság követelményét.

Az imént idézett határozatnak van még egy általánosságban is fontos megállapítása a rendészeti intézkedésekről. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi szankcióval sok tekintetben hasonlóságot mutató és ahhoz szorosan kapcsolódó rendészeti jellegű intézkedésnek is alkotmányos indokon kell alapulnia, szükségesnek és arányosnak kell lennie. A jogállamiság lényegével összeegyeztethetetlen, hogy az alapjogi korlátozásokat is jelentő közbiztonsági intézkedés időtartama hosszabb legyen, mint ameddig az a célja szerint feltétlenül szükséges, és súlyosan sérti a jogbiztonságot, ha a jogi szabályozás ellentmondásai vezetnek ilyen eredményre.” [47/2003. (X. 27.) AB határozat.]

A 44/2004. (XI. 23.) AB határozat a rendészeti célú adatkezeléssel és a gyanúsított személyek adatainak közzétételével kapcsolatban adott fontos iránymutatásokat: „Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet más alapjogok mellett a jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez való jog... Kivételesen törvény elrendelheti a magántitok és a személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. A magántitok és a személyes adatok védelméhez való jognak ilyen törvényi korlátozása azonban csak abban az esetben minősíthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmányban a korlátozásokkal szemben támasztott követelményeknek. [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 70.] 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.” [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22., 25.]

Az Rtv. 36. § (4) bekezdésénél az indítványozók azt kifogásolták, hogy a rendőrség a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekményekről adott tájékoztatás során a bűnelkövetőnek a 79. § (1) bekezdésében felsorolt adatait a szükséges terjedelemben nyilvánosságra hozhatja.

A 9/2004. (III. 30.) AB határozat a rendőrség lőfegyverhasználati jogával, valamint a rendőr azon kötelességével kapcsolatban, hogy a közbiztonságot és a belső rendet akár élete kockáztatásával is köteles megvédelmezni – egyebek mellett – a következőket emelte ki: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a lőfegyverhasználat alkotmányosságát az alapozza meg, hogy a lőfegyverhasználattal érintett személy korábban megsértette az élethez való jogot egy másik emberi élet kioltásával.

Az Alkotmánybíróság megállapította a fogvatartottal szembeni lőfegyverhasználat alkotmányellenességét, de egyúttal rámutat arra, hogy a fogolyszöktetést erőszakos módon végrehajtókkal szembeni lőfegyverhasználat nem alkotmányellenes. A lőfegyverhasználat miatt veszélyeztetettségi helyzetben levő személy jogi és tényleges helyzetének értékelését az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésében és az 54. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel végezte el. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint indokolt a lőfegyverhasználat akkor, ha ez szándékos emberölés elkövetőjének elfogását biztosítja, illetőleg teszi lehetővé. Az indokoltságot nem a bűnüldözés hatékonyságának fokozása teremti meg, nem is önmagában a büntetőeljárás lefolytathatósága, hanem az élethez való jogból fakadó követelmény: az élet kioltását elkövető személynek jogi eljárással kell szembesülnie.” [9/2004. (III. 30.) AB határozat.]

Az előbbieken ismertetett határozat nem tartotta megalapozottnak az informátor be-szervezésével kapcsolatos alkotmányos aggályokat: „A nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezését szabályozó törvényi rendelkezéssel [Rtv. 67. § (1) bekezdése] kapcsolatosan az indítványozó az emberi méltósághoz való jog sérelmét abban látja, hogy az Rtv. nem tartalmaz utalást a bűncselekmény elkövetőjétől származó, a rendőrségnek nyújtott információszolgáltatás lehetőségének időtartamára, ebből pedig szerinte olyan helyzet adódhat, hogy az eljárás alá vont személlyel szemben a rendőrség akár hosszú ideig is nyomást gyakorolhat a hatóság számára fontos, a bűncselekmény elkövetésével kapcsolatba hozható adatok megszerzése végett [...] A Be. a nyomozás határ-idejének észszerű megállapításával kellő garanciát teremtett arra nézve, hogy a rendőrség szakmai indok nélkül hosszú ideig nyomozást ne folytathasson. Ennek következtében a rendőrség – az ügyész nyomozásfelügyelete mellett – nem élhet vissza az információszolgáltatásban való megállapodás törvényi lehetőségével, ennek fejében pedig a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének a kilátásba helyezésével. Az információszolgáltatásban való megállapodás a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottat kiszámíthatatlan ideig „nyomás” alatt nem tarthatja. A törvényi előírások betartása esetén nem kerülhet sor arra, hogy a rendőrség, mintegy zsarolva a gyanúsítottat, őt jogtalan ráhatás révén arra kényszerítse, hogy további adatokat szolgáltatson és kényszerhelyzetben tartás eredményeként a magánszférába tartozó jogtalan beavatkozással őt emberi méltóságához való jogában sértse. Az információszolgáltatás nem csupán a nyomozóhatóságnak az érdeke, hanem

éppen ilyen súllyal a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítotté is. A nyomozóhatóságnak és a gyanúsítottak egyaránt mérlegelnie kell a megállapodás megkötését. A bűncselekmény gyanúsítottját e megállapodás megkötésének elhatározásában személyes érdekei motiválják, míg a rendőrséget a megállapodással elérhető bűnüldözéshez fűződő érdek megfontolása ösztönzi. A rendőrség a megállapodást csak akkor kötheti meg, ha ez az utóbbi érdek jelentősebb, mint a bűncselekménnyel gyanúsított megbüntetéséhez fűződő érdek. Ez azonban a joggyakorlatra, nem pedig a jogalkotásra tartozó kérdésként merülhetne fel.” [9/2004. (III. 30.) AB határozat.]

A 65/2003. (XII. 18) AB határozat a személyes szabadság korlátozásával járó kényszerintézkedések több típusát is alkotmányos kontroll alá vonta: „A személyi szabadság alapjogát az Alkotmánybíróság eddigi működése során túlnyomórészt a büntetőeljárás, illetve az ezzel összefüggő állami, hatósági kényszer alkalmazása tekintetében értelmezte [...]. Az Alkotmánybíróság több más határozatában megerősítette, hogy az Alkotmány csak úgy teszi lehetővé a személyi szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás ne korlátozza szükségtelenül vagy aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot. E követelmény az Alkotmány 55. § (1) bekezdésnek és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó 8. § (2) bekezdésnek egymásra vonatkoztatásán alapul. A felfogás megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) 5. Cikk 1. a) pontjával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatnak is, ugyanakkor túlterjeszkedik azon, mivel érvényesítendőnek tartja a jogerős elítélést követő szabadság-elvonásra is [...]. Az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése a rendőrség alapvető feladataként határozza meg a közbiztonság és a belső rend védelmét. A feladat ellátása, vagyis a belső rend és a közbiztonság rendészeti eszközökkel történő védelme a jogsértő magatartást tanúsítók jogainak korlátozásával jár. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése teszi lehetővé, hogy a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján valakit személyes szabadságától megfoszsanak. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 5. §-a tételesen is előírja, hogy a személyi szabadságjogokat és korlátozásukat törvényben kell szabályozni. A személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható. Az Alkotmánybíróság az alapjogi korlátozást akkor tekinti indokoltnak, ha az valamely más alapvető jog biztosítása vagy alkotmányos cél érdekében történik. Az eltűntként körözött személyek esetében adódhat olyan helyzet, ami halaszthatatlan és közvetlen rendőri intézkedést igényel. Ezt megalapozhatja az érintett személy fizikai vagy pszichés állapota, amely az önrendelkezési jog gyakorlását egyáltalán nem vagy korlátozottan teszi lehetővé. Az ilyen helyzetek kezelésére felhatalmazást ad az Rtv. 37. §-a, amely a rendőrt feljogosítja biztonsági intézkedés megtételére. Az Rtv. 2. § (2) bekezdése ezen túlmenően általánosságban kötelezi a rendőrséget arra, hogy feladatának ellátása során működjenek együtt más állami vagy önkormányzati szervekkel, illetőleg társadalmi szervezetekkel. Ennek keretében a rendőrség olyan intézkedéseket tehet, amelyek az eltűntként körözött és felkutatott személy



helyzetének és alapjogai biztosításának is megfelelnek, és nem járnak együtt a személyi szabadság akárcsak átmeneti korlátozásával sem. Mindez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy amennyiben az Rtv.-ben meghatározott más előállítási ok az érintettel kapcsolatban felmerül, s állapota ezt engedi, a rendőr az előállítást foganatosítsa.” [65/2003. (XII. 18) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság bírósági kezdeményezésre alkotmányos kontrollt gyakorolt az Rtv. titkos információgyűjtést szabályozó egyes rendelkezései felett. Az indítvány szerint a sérelmezett rendelkezésből hiányzik „a világos és a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom” (idézet a 2/2007 AB határozatból), a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés célhoz kötöttsége a büntetőeljárásban vagy más büntetőeljárásban történő felhasználása tekintetében. A Be. 206. § (3) bekezdése arra kényszeríti az ügyben érdemi döntést hozó bíróságot, hogy a titkos információgyűjtésnek az Rtv. 63. § (1) bekezdésében, a 69. § (3) bekezdésében, valamint a titkos adatszerzésnek a Be. 201. §-ban rögzített, egymástól eltérő feltételrendszerét feleltesse meg egymásnak, miközben egyik jogszabályból sem állapítható meg a célhoz kötöttség fogalma. Az ügyet tárgyaló bíró minden esetben el van zárva attól, hogy az ún. „előzetes” eljárásban alkalmazott titkos információgyűjtés dokumentumait legalább a jogszerűség kérdésében ellenőrizhesse. Az erre vonatkozó iratokat egyáltalán nem ismerheti meg, akkor sem, ha az ügyész azokat az eljárás során felhasználja. Hasonlóképpen teljes terjedelmükben „titkosak” maradnak mindezen iratok a védelem számára, míg az ügyész a felhasználásukról való döntés előtt nyilvánvalóan megismeri a tartalmukat. Utal az indítvány arra is, hogy a titkos információgyűjtés eljárási szabályai, az erről szóló bírói döntés formai és tartalmi követelményei egyébként is kidolgozatlanok (lényegében nincsenek is szabályok), ami már eleve megnehezíti a célhoz kötöttség ellenőrzését. Mindennek következtében az adott konkrét eljárásban egyedül az ügyész rendelkezik ismeretekkel a titkos információgyűjtés okairól, lefolyásáról, és a bíróság és a védelem által ellenőrizhetetlen indokok alapján dönt a célhoz kötöttség s így a felhasználhatóság kérdésében. Ez a megoldás sérti a tisztességes eljárás követelményét, a hatékony védelemhez való jogot és a bírói függetlenséget. A jogállami garanciák hiánya veszélybe sodorja továbbá a magánlakás, a magántitok, a személyes adatokhoz való jog érvényesülését is. A kezdeményező bíró mindezzel szemben a támadott rendelkezés ex nunc hatályú megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 69. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2007. december 31. napjával megsemmisítette. [2/2007. (I. 24.) AB határozat.]

A 2007. január 24-én kelt határozat indokolását továbbgondolva arra a következtetésre kell jutnunk, miszerint a bűnüldözésnek ez a legkényesebb területe olyan módon került szabályozásra, úgy alakította a szervezetét, és olyan működést mutat, ami egy demokratikus jogállamban legalább is aggályos, de legfőképpen nem célszerű. Az Alkotmánybíróság eszközei azonban nem elegendők ennek a helyzetnek a felszámolásához.

Végül a teljesség kedvéért tekintsük át a Magyar Közlönyben közzé nem tett, 135/B/2006. AB határozat főbb megállapításait, amelyek egy fontos titkosszolgálati módszer, a fedett nyomozó alkalmazására adnak útmutatást, annak nyomán, hogy az indítványozó álláspontja szerint az Rtv. vonatkozó rendelkezése „bianco felhatalmazást” ad a bünszervezetbe beépült fedett nyomozónak súlyos bűncselekmények elkövetésére, és ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot.

A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat megállapította azt is, hogy „a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége következik. [...] A büntetőigény késedelem nélküli érvényesítése az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége, a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetett alkotmányos követelmény.” (ABH 2005, 504., 517–518.)

A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából következően a sértettnek nincs Alkotmányból levezethető alapjoga az elkövető megbüntetésére. A 40/1993. (VI. 30.) AB határozat megállapította, hogy „mivel a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja, a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága csak korlátozott mértékben játszik szerepet (magánindítvány, magánvád). Mivel büntetőigénye az államnak, és nem az egyéneknek van, az Alkotmány 70/K. § rendelkezéseiből nem következik olyan szabályozás szükségessége, amely a sértettnek feltétlen jogot adna a büntetőigény bíróság előtt való érvényesítésének követelésére” [40/1993. (VI. 30.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem alkotmányosértők a rendőrségi törvénynek és a büntetőeljárás kódexnek azok a rendelkezései, amelyek lehetővé teszik az ügyész számára, hogy ne érvényesítse az állam büntetőigényét a fedett nyomozóval szemben, aki e küldetése során (az emberi élet szándékos kioltásának kivételével) akár bűncselekményt is megvalósíthat. Több – különösen a szervezeten elkövetett – bűncselekmény következetes üldözésének elengedhetetlenül szükséges eszköze az, hogy (az ügyész előzetes engedélyével) nyomozói minőségét leplező személy segítse a nyomozást, akár az előzőekben írt felhatalmazással élve.

### *A nemzetbiztonság alkotmányossága*

Minden hatósági tevékenység jogállami jellemzője a törvényben meghatározott formakénszer. Ez érvényes olyan rendészeti funkciókra is, mint a leplezett (titkos) felderítés. A rendőrségi törvény mellett a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény is részletesen szabályozza a titkos információgyűjtést, anélkül, hogy kifejezetten különbséget tenne annak nemzetbiztonsági és bűnüldözési célú változatai között, noha a distinkciónak alkotmányos jelentősége van. A megkülönböztetés főbb jegyei a következők:

- A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés végső *címzettje* mindig a végrehajtó hatalom. A szolgálatok folyamatos feladata a professzionális elemző-értékelő munka, ami megalapozza a kormányzati tájékoztatást.
- A nemzetbiztonsági célú felderítés *eredménye* az olyan kormányzati intézkedések sorozata, amely révén a felismert kockázat megszüntethető, avagy csökkenthető. A kormányzati intézkedések vonatkozhatnak további titkosszolgálati munkára, de megjelenhetnek a végrehajtó hatalom politikai, gazdasági, közigazgatási és egyéb állami döntéseiben.
- A kormányzati munkát támogató titkosszolgálati tevékenység hatékonyságának biztosítása nem engedi meg a *kormányzaton kívüli kontroll* alkalmazását. A kontroll hiánya azonban nem jelenti a *jogállami garanciák* mellőzését.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés garanciái közé sorolható a szükségesség elve, miszerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha az Nbtv-ben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetőek meg, valamint a titkos információgyűjtés megszüntetésének rendje, illetve a *panaszoknak* az Nbtv. szerinti kivizsgálása.

További biztosíték az *igazságügyért felelős miniszter engedélye*. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az engedélyezésnek ezt a szintjét és megállapította annak alkotmányosságát.<sup>3</sup> Utóbb az Emberi Jogok Európai Bírósága arra mutatott rá, hogy a magyar szabályozás sérti az Emberi Jogok Európai Chartájának 8. cikkelyét.<sup>4</sup> Az eltérő jogértelmezés oka az lehet, hogy míg az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásának célját tekintette a garanciák szempontjából meghatározó jelentőségűnek, addig a strasbourgi bírák a korlátozásra kerülő alapjogot, a magánélet tiszteletét minősítették olyan értékűnek, hogy azok védelme külső kontrollokat kívánna, függetlenül a korlátozás céljától. A problémát tovább bonyolítja, hogy a terrorelhárítási célú titkos felderítésre is irányadók az Nbtv. most vitatott szabályai. Megjegyezzük, hogy az új büntetőeljárás törvény elfogadásával ismételen napirendre került az egész terület újraértelmezése.

A kriminálpolitikának egyértelműsíteni kellene, hogy egy demokratikus társadalomban a bűnüldözés titkos eszközei csak az igazságszolgáltatás előkészítését és semmi más nem szolgálhatnak. Ez azonban csak úgy biztosítható, ha a felderítésnek ez a titkos szakasza teljes egészében az igazságszolgáltatás kontrollja alá kerül. Az előkészítő eljárásban erre az ügyész rendelkezési joga alkalmas, a tárgyalási szakaszban ezt a szerepet a bíróság tölti be. Olyan helyzet nem fordulhat elő, hogy a bíróságtól információkat lehessen elzárni, arra hivatkozással, hogy azok bizalmas adatok. A bűnüldözéssel kapcsolatos minden egyedi ügyre vonatkozó adat titokgazdája csak az ügyész és a bíróság lehet. A tiszta képletek megteremtéséhez az is kell, hogy a nemzetbiztonsági felderítés határozottan különüljön el a bűnüldözéstől. Bűncselekmény gyanúja esetén felderítést csak olyan rendvédelmi szerv végezhetne, amelyiknek van nyomozóhatósági jogköre, vagy e jogkört nélkülöző olyan bűnüldöző szerv, amelyet az eljárási törvény erre felhatalmaz.

## Az uniós országok alkotmányai a rendszetről

Az Európai Unió országainak alkotmányait tanulmányozva azt lehet megállapítani, hogy azok igen eltérő módon szólnak a rendvédelemről. (BADÓ–TRÓCSÁNYI 2016.) Vannak olyan charták, amelyek a rendszert szervezetét és működését részletesen szabályozzák, mások

<sup>3</sup> „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint a VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az igazságügyért felelős miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 56. § a)–e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést engedélyező határozatát – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-ában, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-ában szabályozott külső kontroll hatékonysága érdekében – indokolni köteles.” [32/2013. (XI. 22.) AB határozat]

<sup>4</sup> A strasbourgi bíróság Szabó–Vissy-ügyben hozott 37137/14. számú döntése. Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-160020#%22itemid%22:%22001-160020%22> (letöltés dátuma: 2015. 01. 01.)

ellenben még csak említést sem tesznek a közbiztonság védelméről. (BADÓ–TRÓCSÁNYI 2005.) A rendészeti igazgatás alkotmányos fundamentumainak kialakítása 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 is.

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 – legalább is rövid távon – a közbiztonság hatékonyabb oltalmazása elérhető lenne. Ezért ez a rendészet negatív alkotmányos szabályozása.

A rendészeti igazgatás alkotmányosságának biztosítása érdekében az előbbi megoldások egyes alaptörvényekben együtt kerülnek alkalmazásra, míg más alkotmányok az egyik vagy a másik metodikát részesítik előnyben. Jelenlegi tárgyunk – az uniós országok alkotmányainak tanulmányozása – megenged néhány következtetést a rendészeti igazgatás szempontjából.

- 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.)
- Amikor a rendvédelem közvetlenül is tárgya a szabályozásnak, ezek a szabályok rendszertanilag világosan elkülönülnek a honvédelmi funkciók szabályozásától, ezzel is jelezve, hogy a rendészet a civil 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.) Egészen különleges a bolgár alaptörvény megoldása, ami a bűnügyi rendészetet olyan módon különíti el a végrehajtó hatalomtól, hogy a nyomozók jogállását a bírák és az ügyészek státuszával azonos módon szabályozza.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> „A nyomozó szervek a bírói hatalom rendszerébe tartoznak. Ezek lefolytatják az előzetes eljárást a büntető ügyekben.” (A Bolgár Köztársaság Alkotmánya, 128. cikk. Lásd BADÓ–TRÓCSÁNYI 2016, 149.)

- 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 alkotmányban, hanem az, hogy az alkotmány kapjon jelentős helyet a rendvédelem működésében.

## Magyarország Alaptörvénye

Az 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.”

A rendőrség és a nemzetbiztonsági struktúra a közigazgatásnak egy erőteljesen elkülönített alrendszere, ezért 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 hét-köznapokban, hogyan képes támaszkodni a jogállamiság három pillérére: a jog uralmára, a hatalmi ágak megosztásának elvére és az emberi jogok tiszteletére. Azzal a deklarációval, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam” ezek a követelmények az állam-szervezet minden intézményével, így a rendszettel szemben is érvényessé válnak. Az Alaptörvény szerint: „Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” [Alaptörvény, I. cikk (1)–(2) bekezdések.]

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 állniuk 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 nem parttalan, 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 abszolút, 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 tilalmat gyakran magában az alkotmányban határozzák meg 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) bekezdésének első fordulata.]

Az ajánló szabályok célja az, hogy a fizikai kényszert a minimális erőszak elve szerint hajtsák végre, és járjon a lehető legkisebb lelki és testi szenvedés okozásával. Az ajánlójelleg 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 azon szakmai tapasztalatok általánosítása révén, amelyek a legitim fizikai erőszak törvényes alkalmazása során halmozódnak fel. A kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. [Rtv. 17. § (2) bekezdés, első mondat.]

A jogállami rendészet akkor képes megfelelni társadalmi rendeltetésének, ha jogsultságot kap az alapvető emberi jogok korlátozására is. Ezt a felhatalmazását törvényből nyeri. A törvénynek alkotmányosnak és igazságosnak kell lennie, és jogbiztonságot kell nyújtania. Értelmezzük ebből a szempontból az Alaptörvény I. cikkének 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.”

Abban az alkotmányos szabályban, miszerint „az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”, legalább három elem található. Ez első az, hogy az alapvető jogok is korlátozhatók, de csak törvény által meghatározott feltételek meglétében. Másodszor törvény határozza meg azokat a tilalmazott eszközöket, amelyek a jogkorlátozáshoz nem vehetők igénybe. Harmadszor alaptörvényi rendelkezés a szükségesség és az arányosság érvényesítése, valamint az, hogy az alapvető jog lényeges tartalma tiszteletben legyen tartva. 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 kiterjesztette az ún. kétharmados szabályt. Ezek szerint a titkos-  
szolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ennek szellemében módosította az Országgyűlés a büntetőeljárás kódexnek 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. Ezért áll tilalom alatt a kínzás és a megalázó bánásmód, a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvének érvényesülése, de ilyen az emberi méltóság megsértése is. „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 korlátozhatók. 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 hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.” (Alaptörvény, II–III. cikk.) Továbbá nem lehet korlátozni az Alaptörvény XXVIII. cikkének 2–6. bekezdéseiben foglalt, már korábban idézett jogosultságokat sem.

### *A rendvédelem helye*

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

- Először említjük a közbiztonság védelméhez fűződő, fontos társadalmi érdekeket, amelyek az Alaptörvényben államcélként kerülnek megfogalmazásra. Ennek megvalósítása a rendészeti szervek feladata.
- Másodszor utalunk a rendészeti igazgatás hatósági jogköreinek arra a természetére, amely szerint feladatait csak a legitim erőszak monopóliumának birtokában képes megvalósítani, továbbá a bűnüldözésnek arra a jogosítványára, miszerint felhatalmazása van büntetőeljárásai kényszerintézkedések végrehajtására is. Az erőszak-monopólium a bűnüldözési jogkörökkel kiegészítve 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 rendszert 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 szabályok alkotmánytörvényben történő megfogalmazása. Ez jellemezte a köztársasági Alkotmányt, és ezt követi az Alaptörvény is.
- 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 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, ami az európai jogfejlődés sajátosságának is tekinthető, az alkotmánybíróság határozatainak az alkotmányosság megteremtésében játszott központi szerepe. A magyar Alkotmánybíróság döntései „az egyes jogszabályok alkalmazására kimondott ügynevezett alkotmányos követelmények meghatározásával immár a jogalkalmazást is közvetlenül kötelezte”. (SÓLYOM 2004, 16.)

A rendvédelem alkotmányos helyének kijelöléséhez két további kérdés vizsgálata is szükséges. Az egyik a magyarországi rendszerváltás jellege, a másik pedig a honvédelem és a rendszert kapcsolata.

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

A honvédelem és a rendvédelem minden politikai formációban szorosan összekapcsolódó állami funkciók. Lássunk néhány érintkezési pontot!

- A rendészet kontinentális struktúrái (a francia és német minta szerint) a hadseregről váltak le és lettek a központi közigazgatás első professzionális formái. Ennek oka az volt, hogy a szakmai arculatot meghatározó két tényező: a veszélyelhárító feladatok és az eszközként ehhez alkalmazott legitim erőszak közös gyökerekből erednek.
- Rendkívüli helyzetekben, kivételes földrajzi környezetben és háborús időszakokban a két állami funkció közeledik egymáshoz, míg a társadalmi fejlődés kiegyensúlyozott korszakaiban, békés körülmények között, a civil szféra által uralt földrajzi környezetben élesen elkülönülnek.
- Megjelenhetnek olyan típusú veszélyek, amelyek elhárítása csak a honvédelmi és a rendészeti képességek együttesével hárítható el. (Tipikusan ilyen a nemzetközi terrorizmus.)

A különbségek ugyancsak számottevők, 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 a két funkció, a honvédelem és a rendvédelem élesen elválik egymástól.

- 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 rendszertársadalmi rendeltetésével és a rendészeti eljárások joghoz kötöttségével. Ettől az elvtől némileg eltér az Alkotmánybíróság 8/2004. számú határozata, amelyben a jogsértő parancsnak való engedelmesség kérdését tárgyalja:

„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 célokra, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni.” [8/2004. (III. 25.) AB határozat.]

Míg a militarista struktúra a fegyveres erők rendeltetészerű működésének elengedhetetlen feltétele, addig a rendészeti igazgatás számára ez a struktúra kizárólag szűk körben, és ott is csak a rendészeti működés belső törvényszerűségeihez igazodva alkalmazható. (LOUBET DEL BAYLE 1996.)

### *A rendszert jövője*

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

Ami a rendőrség kormányzati irányítását illeti: szigorúan hierarchikus szervezeteiket 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 ellentmondásmentesen 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 utolsó sorban, a közhatalmat gyakorló politika képes szakmaként elfogadni a rendészetet.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. 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” bízta. (WEBER 1987, 61.) A jog azonban a különböző rendőrségi feladatokat eltérő részletességgel képes szabályozni.

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, az elsődlegesen a rendészeti praxis dolga.

A hivatás felemelkedésnek azonban akadálya az olyan hierarchikus felépítés is, amely 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, ami a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centralizmus nem a feltétlen engedelmisséggel, hanem a jognak való megfeleléssel együtt érvényesül (bűnügyi szolgálat), és van, ahol a decentralizált megoldások és a helyi közösségekkel való együttműködés a leghatékonyabbak (közbiztonsági szolgálat). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem ez a kormányzatot is bölcs önmérsékletre készíti.

Emlékeztetve az új Hszt. preambulumára: „Magyarország a rendvédelmi feladatokat ellátó szervektől alkotmányos kötelezettségeik teljesítését, Magyarország függetlenségének, törvényes rendje fenntartásának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének a jogszabályok keretei között hatékony és a köz érdekének megfelelő ellátását várja el. E kötelezettségek teljesítése a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományától magas szintű szakmai ismereteket követel meg, valamint megköveteli a törvények és más jogszabályok feltétlen tiszteletét, a kötelezettségek pártatlan és etikus teljesítését, a hivatással járó kötelezettségek vállalását, a Magyarország iránti tántoríthatatlan hűséget és bátor helyállást. A hivatásos szolgálati jogviszony különleges közszolgálati jogviszony. Az Országgyűlés az Államreform Program célkitűzéseire figyelemmel, e különleges közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak életpályamodelljének bevezetése érdekében – elismerve a hivatásos szolgálattal járó áldozatvállalás nagyságát és az azzal arányban álló erkölcsi és anyagi megbecsülés indokoltságát, egyben biztosítva a más közszolgálati életpályák közötti átjárhatóságot.

*Az emberi méltóság*

Az emberi méltóság abszolút jogi minőségéhez eljuthatunk az Alkotmánybíróság értelmezése alapján. A magyar 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: például 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 egyik határozatához fűzött párhuzamos vélemény arra hívta fel a figyelmet, miszerint: „Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíróság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”<sup>6</sup> Álláspontunk szerint az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalma nem azt jelenti, hogy az egyes alapjogok ne lennének korlátozhatók. Ellenkezőleg, a büntető anyagi és eljárási jog számos ilyen rendelkezését az Alkotmánybíróság alkotmányosnak ítélte, feltéve, hogy a jogkorlátozás valamely más alapjog védelmét szolgálja, továbbá a jogkorlátozás nem minősül kegyetlennek és megalázónak, végül nem jár az emberi méltóságtól történő megfosztással. Az Alaptörvény a jogkorlátozás lehetőségét valamely alkotmányos érték védelmében is lehetővé teszi. Az értelmezés lehetőségét tovább bővíti az Alaptörvény azzal, hogy kimondja: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával és a benne foglalt Nemzeti Hitvallással összhangban kell értelmezni.” [Alaptörvény, R) cikk (3) bekezdés.]

<sup>6</sup> Részlet Pokol Béla alkotmánybírónak a 4/2013. (II. 21.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményéből: „Az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál tehát új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyének számára történő biztosításánál generális módon a közösségbe illesztett individuumokból indul ki. Ezt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás c. részének több deklarációja rögzíti, melyek az R) cikk (3) bekezdése alapján az egész Alaptörvény értelmezési alapját jelentik: »Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.« Ugyanígy bukkan ez fel a következő deklarációkban: »Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet.« »Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.« De ugyanígy az egész Alaptörvény és az ezen nyugvó jogrendszer céljának a nemzeti közösség fennmaradását deklarálja a következő tézis: »Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.« Végül a Hitvallás záró deklarációja az egyes polgárok nemzeti közösségbe befogott létezésén és országos rendjén alapuló nemzeti együttműködést emeli a középpontba: »Mi Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.« A Hitvallás e deklarációinak következményeit levonva az Alaptörvény Alapvetés c. részének O) cikke pedig az egyes alapvető jogok gyakorlását generális módon az egyén képességei és tehetsége szerinti közösségi feladatokhoz történő hozzájárulás kötelezettségéhez köti: »Mindenki felelős önmagáért, képességei és tehetsége szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátáshoz hozzájárulni.« Az Alaptörvény ezen általános keret megadásával tehát új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíróság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”

A szakirodalomban felmerült az aggály, miszerint azzal, hogy az Alaptörvény a preambulumnak normatív tartalmat tulajdonít, lehetőséget teremt arra, hogy az alapvető jogoknak szinte parttalan korlátozása is alkotmányosnak minősüljön. (MOLNÁR–NÉMETH–TÓTH 2013, 97.)

Valamely alapjog védelmének a szükséglete valóban függhet „a társadalmi közösségek állapotától”, de a közösség semmiféle állapota nem adhat felhatalmazást az embertelenségre, és arra sem, hogy bárkit megfosszanak a méltóságától. Az alapjogvédelmi szint ilyen csökkentésével szemben az Alkotmánybíróságnak ellenállási kötelezettsége van, minthogy csak ez a tilalom felel meg az Alaptörvény rendelkezésének, hogy „az emberi méltóság sérthetetlen”. (Alaptörvény, II. cikk.) Ez az értelmezés összhangban van az Alaptörvénynek az egyént a közösséggel harmóniába emelő szellemével, minthogy nem csupán az egyén méltóságának megóvását tartja fontosnak, hanem a közösséget is védelmezi attól a tragédiától, amelyben egész közösségek veszíthetik el emberségüket.

A rendészet szakemberei gyakran hangoztatják, hogy a jogtól felhatalmazást várnak, mert az nélkülözhetetlen társadalmi küldetésük teljesítéséhez, a közbiztonság megóvásához. Igazuk van! Az erős rendőrséget vizionáló kriminálpolitika ehhez hozzáteszi azt is, hogy a jogsértőt védő garanciák lebontása segíti a rendőri hatékonyságot. De a bontást túlzásba lehet vinni! A garanciák gyengítése növeli a jogalkalmazói tévedések lehetőségét, teret nyithat az önkénynek, és végső soron a közbiztonságot is megrendíti. Ha azonban az Alaptörvény szellemében az ország rendészete alkotmányos értékeihez ragaszkodva meggyőződéseként vallja az emberi méltóság sérthetlenségét, ezek a csapdák elkerülhetők, és a rendőrködés a legmegbecsültebb szakmák magasságába emelkedhet.

## Összefoglalás a VIII. fejezethez

Alkotmányos rendészet alatt a rendészeti hatóságoknak olyan jogi szabályozását, szervezeti és működését értjük, ami a lehető legtöbb biztosítékot nyújtja ahhoz, hogy a rendőrségek és más rendvédelmi szervek ellentmondásoktól mentesen illeszkedjenek a demokratikus államszervezetbe. Csak a törvényesen működő rendészettől várhatja el Magyarország, hogy teljesítse alkotmányos kötelezettségeit.

A rendészeti igazgatás alkotmányos megalapozásának a kontinentális Európában legalább öt szakaszát lehet megkülönböztetni:

1. A modern rendőrhivatal – mint a közigazgatás első formája – a feudális abszolutizmus idején szerveződött meg.
2. A rendészetek számára a polgári alkotmányosság legjelesebb forrásai (az angol polgári forradalom vívmánya a királyi hatalom korlátozása a parlament által, az amerikai alkotmány és különösen a francia forradalom deklarációja) közvetlen üzeneteket tartalmaztak.
3. A 19. század a büntető anyagi és eljárásjogi kódexek megalkotásának, valamint a közigazgatás törvényi szintű szabályozásának kora volt.
4. A két világháború közötti időszak Európában a rendészetek válságaként is leírható. Lásd a diktatúrák példát.

5. A második világháborút követő korszak demokratikus országai garanciákat kerestek ahhoz, hogy a formális joguralom ne válhasson diktatúrák engedelmes kiszolgálójává.

A második világháborút követően Nyugat-Európa maradt az a térség, amely tovább építhette az alkotmányos demokrácia intézményeit.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23-án hatályba lépett módosításával a rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként, mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szerv jelent meg.

A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás két területen hozott fordulatot. Az egyik egy terminológiai váltás volt, amikor is az alkotmányba került a *rendvédelmi szervek* elnevezés. A módosított Alkotmány VIII. fejezetének új címe: *A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek*.

A 2007. évi alkotmánymódosítás pedig a Határőrséget integrálta a rendőrségbe.

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.

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.”

A rendőrség és a nemzetbiztonsági struktúra a közigazgatásnak egy 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. Az Alaptörvényben szereplő deklaráció révén – miszerint „Magyarország független, demokratikus jogállam” – ezek a követelmények az államszervezet minden intézményével, így a rendészettel szemben

is érvényesek. [Alaptörvény, B) cikk.] 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.” [Alaptörvény, I. cikk (1)–(2) bekezdés.]

### **Kérdések a VIII. fejezethez**

1. Mit értünk alkotmányos rendészetten?
2. Milyen történelmi tényezők alakították a jogállami rendészetet?
3. Melyek voltak hazánkban a rendészet alkotmányjogi szabályozásának változatai?
4. Miként rendelkezik az Alaptörvény a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról?
5. Mit jelent az emberi méltóság sérthetlensége?

## IX. fejezet

### A rendészet joga és a rendészettudomány

#### Az alapok

Az emberek ősidőktől fogva képesek voltak közösségek létrehozására és az együttműködésre. De a kezdetektől számolniuk kellett azzal is, hogy ezt a szolidaritást egyesek „rosszra hajló” természete súlyosan megzavarhatja. A gonoszságra magyarázatot kellett találni és gondoskodni kellett a megtámadott értékek védelméről. A magyarázatot először a *vallásos hitek* kínálták, a *védelmet* pedig az egész közösség együttesen biztosította. Annak lehetősége, hogy a társadalom jelenségeire tudományos válaszokat találjunk akkor nyílt meg, amikor a vallások lemondtak egyeduralkodásukról. Azt a történelmi korszakot, amelyben ezek a feltételek megteremtődtek Mannheim Károly „a feudális életrend felbomlása” időszakára teszi, majd így folytatja: „Amíg a társadalmi egységek csak a vallási értelemadások közvetítésével voltak megragadhatók és csak annyiban voltak láthatók, amennyiben összefüggésbe lehetett hozni őket Krisztus misztikus testével, addig nem jöhetett létre mai értelemben vett társadalomtudomány.” (MANNHEIM 1995, 32.)

#### *A kollektív önvédelem*

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

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

Nem meglepő, hogy ezek a kondíciók is a „feudális életrend” felbomlásának időszakában, az eredeti tőkefelhalmozódás kezdetén, a modernitással együtt jöttek létre. A történelem logikáját ismerhetjük fel abban, miszerint a bontakozó piacgazdaság igényeinek megfelelő római magánjog jog befogadása és a társadalomtudományok megszületésének a feltételei ugyanannak a történelmi periódusnak, a 17. és 18. századnak a termékei, amelyben megjelent a közszolgálat első korszerű formája, a rendészeti igazgatás. Az későbbi felismerés, miszerint a rendészeti közszolgálat fejlesztése sem valósulhat meg jogi alapvetés és elméleti



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

De addig is, amíg a modernitás centrumaiban ezek a diszciplínák rátaláltak a rendészetre, a rendőrségi hivatalok működése hatalmas tapasztalati anyagot gyűjtött össze, amit nevezhetünk akár a tudomány előtti ismeretek tárházának is. Az örökös módosítások, a rászoruló megvédelmezése, a jogsértők megfékezése, a rejtőzködő bűnelkövetők kézre kerítése olyan szakmai tények halmazát eredményezték, amelyek tanulságait a munka eredményesebbé tétele érdekében általánosítani kellett. Elméleti szintézisre volt szükség. „Ekkora ismeretmennyiséget csakis az halmozhatott fel, akinek a számára nincs adat, csak elmélet. Az elmélet a szellem enyve, ez teszi tapadóvá a tényeket. A lomtényt személyes ügyünkbe avatja, az elszórt adatot az »én« érdekével bogozza össze. A tények nem ránk szakadó kövek többé, hanem a gondolkodás lírájának rendezett verssorai.” (NÉMETH 1973, 396.)

A rendészeti működés gazdag tényanyagának egy-egy területét először a kriminológia és a kriminalisztika tudományának sikerült elméletté fejlesztenie, de a rendészet minden ágazatát felölelő szintézis, a *rendészetelmélet* megalkotása egy új stúdiumtól, a *rendészet-tudománytól* várható.

### *Az elméletről*

Az elmélet (görögül θεωρία, 'teória') „bizonyos összefüggő jelenségeknek törvényekből folyó magyarázata. Az elmélet tehát mindig bizonyos egyetemes gondolat egységébe foglalja össze a tényeket; a tényeknek meg kell felelniük az elméletnek, az elméletnek meg kell magyarázni a tényeket. Mihelyt valami olyan tény merül fel, amely az eddigi elmélettel határozottan nem fér meg, az elmélet hibás. Így az elmélet fogalma szorosan kapcsolatos a hipotézisével, mert az igazolt hipotézis az elmélet alapja. Amíg a megismerés nem jut el elméletekhez, csak tényeket gyűjt, addig nem ad tudományt, hanem csak halmazát az ismereteknek. Igaz ugyan, hogy a tények megmaradnak, az elméletek megváltoznak, de azért mégis elméletek alkotása a megismerés szükséglete és végcélja. A tudományos haladás a rosszul funkcionáló elméleteket jobbakkal helyettesíti. A közönséges életben az elméletet ellentétbe szokás helyezni a gyakorlattal, s némileg fitymálva beszélnek a pusztá, holt, elvont elméletről, és azt mondják, hogy valami csak elméletben igaz, de nem a gyakorlatban, avagy a gyakorlatban hasznavehetetlen, így nem alkalmazható s több efféle. Mindez csak részben igaz. Ami igazán igaz az elméletben, a gyakorlatban sem lehet hibás; csakhogy

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

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

(*Révai nagy lexikona* 1911–1935. VI. köt. 410–411.) A lexikon meghatározását elemezve az elmélet kettős funkcióját fedezhetjük fel.

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

A következőkben az elméletnek ezt a két funkcióját tekintjük át.

### *Az elmélet mint hipotézis*

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

A *kutatás célja* lehet egy állapotanalízis, a jelenlegi helyzet valóságghú megismerése, de lehet a belügyi kormányzat által korábban hozott – rendőri jelenlétet növelő – intézkedések eredményeinek a felmérése. Végül bizhatnak a kutatók abban is, hogy munkájuk révén sikerül olyan új megoldásokat találni, amelyek a legelmaradottabb térségek közbiztonságát is javíthatják, és a legelesettebb, leginkább kiszolgáltatott honfitársainknak is nagyobb biztonságot garantálhatnak.

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

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

A hipotézis (a kutatás elméleti alapvetése) támaszkodhat

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

Ami a saját tapasztalatokat illeti, a *korábbi kutatások* tanulságai lehetnek olyanok, amelyek a rendőri ellátottságot nehezítő tényezőket tártak fel. Például azt, hogy a túlzottan centralizált államrendőrségi modell indokolatlanul nagy erőket köt le a központi apparátusok működtetésére, élteti a bürokráciát, és újratermeli a hiányt a végrehajtás szintjein. A létszám-növelés állandó szükséglete (a rendészet modernizációja helyett) akadályozza a szakmai

képzés alaposságát és megnehezíti azon helyismeret megszerzését, ami elsősorban a közrendvédelemben szolgálók számára nélkülözhetetlen. Látjuk, hogy a hipotézis gyakran túlzottan kritikai szemléletű, ami felnagyítja a hibákat és figyelmen kívül hagyja az erényeket. Ez úgy kerülhető el, hogy a tervezés számol az aktuális szervezeti megoldások pozitívumaival, például azzal, hogy a központi irányítás biztosítja a végrehajtás egységességét, a legfontosabb feladatokra koncentrálhatja a legjobb erőket, gyorsan reagálhat a közbiztonság védelmét szolgáló sürgető igényekre, függetlenítheti magát az eltérő helyi lehetőségektől, és ekként létrehozhatja a közbiztonságnak az egész országra érvényes „egyenszilárdságát”.

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

Ami az előítéleteket illeti, a helyes kutatási terv számol a rendészetet övező *előítéletekkel*, amelyek valós problémákra figyelmeztetnek, de leegyszerűsítő magyarázataikkal rossz megoldásokra készítenek. Az előítéletek torz képet rajzolnak mind a bűnről, mind pedig az ellene folytatott küzdelemről:

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

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

## Tanítások a rendészetről

A rendészetről, különösen pedig annak legnagyobb intézményéről, a rendőrségről elméleti igényességgel sokáig csak a jogi stúdiumok emlékeztek meg. Az állam- és jogtudományok művelői azonban zavarban voltak, ha a rendészeti igazgatás jelenségeivel találkoztak. Márpedig találkoztak

- úgy is, mint tételes közjogi szabályok tömegével, amely magában foglalja a rendészeti anyagi, eljárási és szervezeti normák összességét;
- úgy is, mint rendészeti szervekkel, a különféle rendőrhivatalokkal;
- és úgy is, mint a rendészet működésével, a rendőrhatalóságok jogalkalmazói tevékenységével.

Mi volt a zavar oka? A kutatók beleütköztek a rendészet mítoszába. Egy olyan eredetmagyarázatba és legitimációs forrásba, amely más jogi jelenségeket nem kísér annyira következetesen, ellentmondást nem tűrően, ugyanakkor kiismerhetetlen módon, mint ahogyan befonja a rendészetnek szinte valamennyi területét. „Noha minden társadalmi intézmény változik, a módosulásai lassúak és kismértékűek, következésképpen észrevehetetlenek lehetnek [...]. A létező rend a létezés rendje, és nem is lehet másképpen. Ám ez a rend igazolást kíván, és szokványosan az eredete legitimálja. Az emberiség számára az eredet általi legitimáció legősibb formája a *mítosz*.” (HELLER 2001, 17.)

Valamennyi távoli múltban gyökerező kultúrának szüksége van mítoszokra, és az értékeket bőséggel halmozó társadalmak meg is teremtik a maguk legendáit. Az ilyen mítoszok méltók a megbecsülésre, jó ápolni azokat. De mítoszra azoknak az intézményeknek is szükségük van, amelyek elutasítanak minden külső kíváncsiszkodást, és feltétlenül meg kívánják őrizni változatlan és zárt struktúrájukat, nem tűrik a kritikát, és nem vállalják sem az átalakítás nehézségeit, sem a megújulás kockázatát. Márpedig a tudományos vizsgálódásoknak éppen az a feltételük, hogy a kutatás tárgya ne rejtőzzék el a feltáró szándék elől, legyen felkészülve arra, hogy a diagnózis esetleg szembesíti a hibáival, működésének zavaraiival, és végül, szánja el magát a szükségesnek mutató újításokra, esetleg még reformmértű átalakításokra is. Mindezek a feltételek azonban nagyon nehezen teremthetők meg. A rendőrség és más rendvédelmi szervek felé forduló tudományos érdeklődésnek mindenekelőtt a testületeket homályba burkoló mítoszokkal kell szembenéznie.

### *Az erőszak mítosza*

A rendőrség birtokolja a legitim fizikai erőszak monopóliumát. A legitimitás alapja a társadalomnak az a felismerése, miszerint a fizikai biztonság megőrzéséhez fizikai erőre van szükség. Ez a felhatalmazás a jogállamban is nélkülözhetetlen, de a legalitáshoz három feltétel kell:

- a törvény ereje,
- szakmai felkészültség az erőszak kontroll alatt tartására és
- felelősségvállalás az alkalmazás jogszerűségéért.

Az erőszak akkor válik mítosszá, amikor azt jogi korlátokon átlépve, gátlások nélkül vetik be, abban a biztos tudatban, hogy nem kell tartani a felelősségre vonástól. Az ilyen torzulások oka lehet az elégtelen jogi szabályozás, a gyenge szakmai felkészültség és főleg az erkölcsi értékszavar. Az utóbbiról most csak egyetlen jellemzőt említünk. Hiába tantárgy a rendőriskolákban az emberi jogok ismerete, ha a pályakezdők olyan szervezeti kultúrába kerülnek, ahol az első tanács így szól: „felejtsétek el azt, amit az iskolában tanultatok.” Aki ebben a közegben előre akar jutni, a tanulmányait bizony gyorsan el is felejtí. Az erőszakot kordában tartó kontrollok áthágásának lehet motívuma „a jó ügy szolgálata”, ami gyakran a biztonságát féltő társadalmat is elnézővé teszi. Az eredmény türelmetlen követelése akkor válik súlyossá, amikor a végrehajtó hatalom attól valamilyen politikai előnyt remél. Konfliktust kelthet az is, ha a társadalom működési zavarai, a gazdaság kudarca, a kormányzás hibái vagy a politikai közélet alacsony kultúrája olyan társadalmi feszültségek forrásává válik, amely megrendíti a közbiztonságot. Ilyenkor a rendőrségtől várják azon veszélyek elhárítását is, amelyekre a rendészeti eszközök már alkalmatlannak bizonyulnak. Mindezek ellenére, szerencsére, alkotmányos jogállamban még a kevésbé bölcs kormányzás okozta bajok is mérsékelhetők. Noha a belügy irányítási kompetenciája az államrendőrség dolgaiban szinte korlátlan, de ha az egész végrehajtó hatalom a jog uralma alatt áll, akkor a politikai voluntarizmus, a szakmai felületesség és időnként a politikai élet kriminalizálásának csábítása is minimumra szorítható. A közigazgatásnak – és annak részeként a rendészeti igazgatásnak – van még egy eszköze a kevésbé mértéktartó kormányzati akarattal szemben, a szakmai tudás. Feltéve persze, hogy a politika szakmának ismeri el a közszolgálatot, a közszolgák pedig valóban birtokában vannak a hivatás műveléséhez szükséges ismereteknek és jártasságnak, valamint a szakembert jellemző erkölcsiségnek. Ha a tisztviselők gyengén felkészültek, ha hiányzik belőlük a hozzáértő ember önérzete, és ha olyan jogszabályok szerint kénytelenek dolgozni, amelyek nem védik meg őket a hierarchia önkényétől, akkor úgyszólván kiszolgáltatottá válhatnak az illetéktelen beavatkozásoknak. Ilyen helyzetben elvész a tudás, a hivatás ethosza, és marad a fékevesztett indulat, ami könnyen vezethet a legitim erőszak monopóliuma feletti kontroll elvesztéséhez.

### *A hierarchia mítosza*

Minden közhivatal igényli a hierarchikus rendet, mert tevékenysége így lehet jogszerű, szakszerű és szolgálatszerű. A felépítés akkor harmonizál a demokratikus berendezkedéssel, ha összhangban van a jogrenddel, megfelel a közfeladatok természetének és elősegíti a szakmai értékek gyarapodását. A hierarchia mítosza akkor jelenik meg, amikor az alá-fölé rendeltség alkalmat kínál a jogi normák megsértéséhez, és a szervezeti struktúra ellentmond a rendészet társadalmi rendeltetésének. Kezd olyan feudális piramishoz hasonlítani, amely nem tűri a szakmai érényeket. Ebben a hierarchiában – ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megerősítette – még a jogsértő parancsok is engedelmeskedni kell. (A történelem tanúsítja, hogy a feudalizmus rendszerén akkor jelentek meg az első repedések, amikor a hozzáértés némely szakmákban kezdett fontosabbá válni, mint a hűség.)

Az egységes rendőrségi felépítés továbbá azzal jár, hogy minőségében eltérő szolgálati feladatokat azonos alaki rendben kell végrehajtani. A feltétlen engedelmisség az egyik

esetben nélkülözhetetlen (lásd csapaterő bevetése, ahol a parancsnak való engedelmesség nélkül a rendőri egység maga is szervezetlen tömeggé válhat), a másik esetben értelmetlen (lásd közbiztonsági jelenlét, ahol a rendőr olyan azonnali reagálást igénylő helyzet elé kerülhet, amelynek megoldásához nem várhat parancsra), a harmadik esetben egyenesen elfogadhatatlan (lásd a bünygyi nyomozást, amelyben a parancs nem konkurálhat a bűntetőeljárás szabályokkal).

A feladatnak ellentmondó szervezeti felépítés akadályozza a fejlődést. Egy olyan hierarchiában, ahol az anyagi és erkölcsi elismerés nem a szaktudással elért teljesítményhez, hanem a ranglétrán elfoglalt helyhez kötődik, nem alakulhat ki vonzó életpálya-kínálat, annak a szervezetnek nincs megtartó ereje, azt a struktúrát lehetetlen modernizálni. A végletes centralizáltság nélkülözhetetlenné teszi az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményekhez semmi közük nincs. Arra azonban alkalmasak, hogy néhány vezető sok beosztott munkáját kevés adatból, ellentmondást nem tűrő módon ítélje meg vagy el. Az a rendőrség, amelyiket nem jellemzik a professzionalizmus erényei, kiszolgáltatja magát a mindenkori politika rögtönzéseinek.

A szakmai feladatokkal össze nem egyeztethető szervezeti struktúra végtelenül pazarlóan bánik a rendelkezésére álló anyagi és pénzügyi forrásokkal, de legfőképpen elherdálja a szellemi energiákat. Nem alakulhat ki kooperatív vezetés, mert az irányítás nem a bizalomra, hanem a gyanakvásra épít, az ellenőrzés pedig nem hozzáértő segítségnyújtás, hanem laikus hibakeresés, ravasz csapdaállítás. A megtartó erő nélküli szervezetből eltűnnek a tehetségek, aztán már hiányoznak egész korosztályok, éppen azok a legtapasztaltabb munkatársak, akiktől a szakma fogásai és a hivatás erkölcsi erényei megtanulhatók lennének.

### *A titok mítosza*

A rendőri szolgálat nélkülözhetetlen eleme a hivatali titok, amely egyszerre jelent jogi minősítést, valamint szakmai és szervezeti követelményt. Ha a titok jogi fogalma összhangban van a szakma érdekeivel és segíti a szervezet eredményességét, akkor az adatok bizalmas kezelése értelmes korlátozás. A titok mítosza akkor alakul ki, ha a jogi meghatározás nem nyújt eligazítást, és ha az adat minősítése önkényes és semmi köze nincs a szakmai kívánalmakhoz, minthogy a titok egyetlen funkciója a rosszul működő szervezet belső bajainak eltagadása, a civil társadalom kontrolljának kizárása. Létrejön a külvilágtól elszigetelt zárt rend, ami erősíti azt a hitet, hogy itt más normák érvényesülnek, hogy „mi a törvények felett állunk”, hogy „számunkra minden megengedett”. A titkolózásnak ez a sűrű szövete a testület tagjait végletesen kiszolgáltatottá teszi. Nemcsak a beosztottak fegyelemsértéseit kezelik bizalmasan, de a vezetőknek a függésből eredő igazságtalan döntései sem lesznek orvosolhatók. Egy amerikai vizsgálat szerint a rendőrségnél előforduló foglalkozási betegségeknek csaknem 70%-áért nem a bűnnel való küzdelem, hanem a felettesekkel kialakuló munkahelyi feszültség a felelős. Ezek a konfliktusok továbbiakat szülnek, amikor a rendőr saját kiszolgáltatottságát az ügyféllel való kapcsolatban vezeti le. A titok okozza azt az ismerethiányt, amely a társadalmat a rendőrséggel szemben előítéletekessé teszi, amelyre azután a testület tagjai maguk is előítéletekkel válaszolnak.

A rendőr nemes hivatása akkor válik erkölcsi aknamezővé, ha ez a három mítosz egyszerre sújtja a testületeket. Az erőszak mítosza a keménységet összekeveri a kegyetlenséggel, az eredményességet „a cél szentesíti az eszközt” elvével. A hierarchia mítosza azt a látszatot kelti, hogy a szervezetnek információs monopóliuma is van. Kontroll nélkül végezheti a társadalom megfigyelését, és a megszerzett adatokkal szabadon rendelkezik, holott a bűnügyi felderítés egyetlen legitim célja csak az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. A titok mítosza elhitheti, hogy a jogsértésekért nem kell felelősséget vállalni. És a felelősségre vonás valóban nagyon gyakran elmarad.

A modern jogállami rendőrség a mítoszok helyébe valóságos értékeket helyez: a jog uralmát, a szakmai hozzáértést és az emberi jogok tiszteletét.

### **Egy rendészeti szaktudomány esélyei**

A demokratikusan működő, a jog uralma alá vont, a hatalmi ágak megosztásának elvével összhangban lévő és az emberi jogokat tiszteletben tartó rendészet nem születhetett volna meg elméleti alapvetések hiányában. Ez hasonló ahhoz, ahogyan a modern ipar, a közlekedés, avagy az informatika mai színvonala nem gondolható el a természettudományok fejlődése nélkül. A rendészet elméletének megteremtése társadalomtudományi feladat.

Habermas a történelemtudományok eredményének tekinti, hogy „a felvilágosított szubjektumot felszabadítják a viselkedésszabályozó hagyományok spontán hatalma alól”. (HABERMAS 1994, 31.) A rendészet elméletének megteremtésében ugyanilyen szerepet játszottak az állam- és jogtudományok. Habermas szóhasználatát idézve, a jogi tanok is a „cselekvéstudományok” közé sorolhatók, amelyeknek az a feladatuk, „hogy a társadalmi cselekvés irányítására ugyanúgy technikákat hozzanak létre, mint a természettudományok a természet feletti uralom céljából”. (HABERMAS 1994, 33.) Minden társadalomtudománynak az a legfontosabb teljesítménye, hogy a kompetenciájába tartozó társadalmi jelenségeket „kritikailag kutatható tárgyi világgá változtatja”. (HABERMAS 1994, 33.) Ez a célja és értelme a rendészet elméletének. És ez a magyarázata a közhatalmat gyakorlók olyan idegenkedésének, amellyel az ilyen elméleteket fogadják. Lehetséges, hogy az elutasítás mögött a felelősség kerülése húzódik meg, ugyanis amikor egy társadalmi tevékenység megismerhetővé és annak eredményessége mérhetővé válik, akkor az abban részt vevők számon kérhetősége is jelentősen megnő.

Az elmélet rámutat erényekre és feltár hibákat. A fogyatékoságok okaira magyarázatokkal szolgál, mi több, képes megoldásokat ajánlani a működési zavarok elhárításához. A rendészet elmélete a rendőri hivatás gyakorlóit hozzásegíti ahhoz, hogy ösztönös és spontán cselekedeteiket értő, rendszerező és tanulható szakmai teljesítményekké fejlesszék.

„Az elméleti munkásság arról ismerszik meg, hogy magas fokú általánosításra törekszik. Képes elvonatkoztatni a vizsgált tárgy sok egyedi vonásától, a részletektől és árnyalatoktól, és a téma, a megválaszolandó kérdés szempontjából legfontosabb, legáltalánosabb érvényességű tulajdonságaira összpontosítani.” (KORNAI 2007, 9.)

Vajon a rendőrség igényt tart-e működésének „magas fokú általánosítására” olyan körülmények között, amikor a rendészet működése a mindennapokban fejt ki hatását, az élet sötét oldalán kénytelen tevékenykedni, ráadásul az emberi gonoszság és a bűn olyan megnyilvánulásaira kell válaszolnia, amelyek – úgy látszik – ellenállnak minden jobbító szándéknak. A rendészeti intézkedéseknek nincs igazán jól betartható, előre megírt receptjük.

A rendőr nagyon is magára van hagyva egy veszélyekkel teli helyzetben. Mit is kell most tennie, hogyan találjon jó megoldást? Erre senki nem ad tanácsot, ellenben utólag kritikusok hada tör pálcát a hatóság teljesítménye felett. Csoda, ha a rendőrök nem szívlelik azt az elméletet, amely – legalábbis látszólag – számukra semmiféle segítséget nem ad?

A közigazgatási szervezet tagja gyakran viselni kénytelen a meggondolatlan, kapkodó átszervezések terhét, tapasztalja a szakmai felkészítésének hiányosságait, megszenvedti a hektikus hivatalnok-jogalkotás következményeit, időnként érzékeli vezetőinek bizonytalanságát, máskor meg az anyagi-technikai feltételek hiányát. Annak az elméletnek mindjárt tekintélye támadna, amelyik alkalmas az ilyen zavarok felismerésére és segítséget ad az elhárításukhoz. De honnan várható az ilyen támogatás? E kérdés megválaszolásához előzetesen érdemes áttekinteni a változó rendőrségek és a tudományok kapcsolatát.

A rendőrséggel foglalkozó kutatók, a szakképzésben dolgozó pedagógusok, de mondhatjuk, hogy minden, a hivatását jól ismerő igényes szakember számára megválaszolásra vár a kérdés: a társadalomtudományok sorában helye lehet-e egy sajátos tárgykörrel és módszertannal jellemezhető rendészeti (rendőri, rendvédelmi, közbiztonsági, bűnüldözési területekre kiterjedő) diszciplínának, és ha igen, akkor ennek a tudománynak milyen követelményeket kell teljesítenie?

Az eddigi kutatások fontosságát elismerve, azok korlátai jól érzékelhetők. A jogtudományi módszerek nem nélkülözhetők a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában, de szinte semmit nem mondanak arról, ami a valóságban ezeket az intézkedéseket jellemzi. A szociológiai vizsgálatokat viszont bizonyos fokú érzéketlenség hatja át a jogi meghatározottsággal szemben. A rendőrségi szervezéstanban túlsúlyban vannak a vállalkozói típusú tevékenységre érvényes kategóriák, anélkül hogy azokat szembesítették volna a közszolgálat követelményeivel. A bűnözés kontrollmechanizmusait tanulmányozó kriminológiát annak művelői alkalmasnak tartják a rendészet tudományos feltárására. Valójában azonban a bűnözéstan kompetenciája nagyon is korlátozott. A látenciát kutatók 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 hajlam a szituációs bűnmegelőzés kulcskérdése lett, ennyiben kriminológiai felismerések ösztönözték a közösségi rendőrségi modellek megalkotását. Ellenben a rendészet aktuális veszélykezelő manőverei és főleg a legitim erőszak bevetésének technikai kívül esnek a bűnözés megismerésének módszertani lehetőségein.

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



### *A hadtudományok szerepe*

A védelemtudomány a hadtudományi ágazatoknak egy magasabb szintű absztrakcióval kialakított kutatási iránya. Nézzük a tényeket!

A hadtudomány 1990 előtt a rendészeti kutatók számára titkosságot tudott biztosítani. Ez volt az egyetlen indoka volt annak, hogy számos rendőrségi és állambiztonsági tárgyú disszertáció hadtudományi minősítést kapott. Ez a lehetőség, a tudomány szerencséjére, megszűnt. Napjainkban a hadtudományi kutatások is a teljes nyilvánosság előtt folyhatnak. Természetesen a rendészeti tevékenység feltárása sem történhet bizalmasan. Ahol a titok az úr, ott a tudománynak nem lehet szerepe. Ahogyan Wittgenstein mondta: „Amiről nem lehet beszélni, arról hallgatni kell.” (WITTGENSTEIN 1962.)

Nem változott viszont az a helyzet, hogy a rendészet tárgykörébe tartozó kutatások sokszor nem találják meg azt az értő közvéleményt, amelyben nézeteiket próbára tehetnék, teljesítményük értékét megmérhetnék, ahonnan módszertani tapasztalatokat gyűjthetnének, eredményeiknek fórumot teremthetnének. A hadtudományi műhelyek ezekre a funkciókra nem alkalmasak, minthogy a rendészet a hadtudomány irányában, a hadtudomány pedig a rendészet tekintetében kompetenciahiánnyal küszködik. Érdemes lenne a rendészeti tárgyú szakirodalmat abból a szempontból áttekinteni, vajon az mutat-e olyan sajátosságokat, amelyekben felfedezhetők egy új tudomány körvonalai. A magunk részéről ezt a sorrendet látjuk helyesnek. Nem a megalapított stúdiumhoz keresünk anyagot, hanem az elért eredmények követelik ki maguknak a szakági önállóságot.

A hadtudomány képviselői a rendszerváltozás után azt érzékelték, hogy a korábban tisztán katonai diszciplína kutatási tárgya bővülni látszott olyan határterületekkel, amelyek e tanítások struktúráját is átalakíthatják. (SIMON 1997.) Amerikai kutatók az ENSZ békefenntartó küldetéseinek tanulmányozása során már a hetvenes években empirikus vizsgálatokat folytattak arra nézve, hogy milyen következményekkel jár az a korábban nem tapasztalt helyzet, amikor katonai egységeknek olyan közbiztonsági és bűnüldözési feladatokat kell megoldaniuk, amelyekre szakmai felkészültségük nem terjed ki. Később erről a Szomáliában kudarcot vallott kék sisakosok szereztek keserves tapasztalatokat. A sort az IFOR- és az SFOR-erők boszniai küldetése folytatta.

Felmerült egy új tudományterület, a védelemtudomány kialakításának lehetősége is. „Véleményem szerint *mindent meg kell tennünk a védelemtudomány tudományterület elfogadtatásáért. E tudományterület tudományágai: biztonságpolitika, hadtudomány, katonai műszaki tudományok és a rendészettudomány.*” (FARKASNÉ 2007, 107.) A javaslat érvelésében új vonás, hogy ezen az úton járva tartja lehetségesnek a hadtudomány viszonylagos önállóságának megőrzését, amelynek intézményi hátterét a katonai és a rendészeti felsőoktatás integrációja adná meg. „Véleményem szerint tudományágunk fejlődése érdekében olyan új megközelítésre van szükség, amely úgy enged teret a tudományszakok tudományággá fejlődésének, hogy közben nem csorbítja a hadtudomány jelentőségét.” (FARKASNÉ 2007, 116.)

A hadtudományi diszciplínának bizonyos módszerei a rendvédelmi célú legitim erőszak tanulmányozásához különösen alkalmasnak, ilyenek például a terepre tervezett vizsgálódások. „Nem kevésbé terephez kötődő és kísérleti igényű a felkészítési módszer kimunkálásához a határ őrzése, a határvédelemben való részvétel, valamint a katasztrófa-hoz kirendelt erő kísérletes alkalmazása kutatási igénnyel a kimenekítésben, szakfelkészítésre alapozott feladat végrehajtásban, katonai, közrendvédelmi, mentőszolgálati, tűzoltó-,

polgárőrségi és katasztrófavédelmi erők összefüggésében.” (VASVÁRI NAGY 2000, 13.) E módszertan hívei azt vallották, hogy a rendészet tudományos igényű művelése is a hadtudományban található meg a számára legkedvezőbb elméleti közeget. A következőkre csak annyit szeretnénk előrebocsátani, hogy nem találta meg. *A rendészetnek a rendészet elmélete kínálhat eredményesen működő laboratóriumot.*

### *A metodikáról*

A rendészet az államigazgatásnak az a területe, amely a leginkább kiszolgáltatott a napi rögtönzéseknek, és alig számíthat a fenntartók stratégiai távlatokba tekintő bölcsességére. Az okok sorában ott találjuk a tudományos kutatások hiányát. Ezt az űrt az állam- és jogtudományok, valamint a szervezélmélet eredményei sem tudták kitölteni. Egyesek a rendészet tanától remélnek kedvező fordulatot.

A rendőri munka természete módszertani kérdéseket is felvet. Vajon tanulmányozható-e egy olyan társadalmilag-történetileg meghatározott cselekvés, amelyre a folyamatos változékonyság, a cseppfolyós jelleg nyomja rá a bélyegét? Van-e szintetizált tudásunk a tetről, amely előre nem kiszámítható, szabályok közé sem szorítható, és amellyel kapcsolatban nem hivatkozhatunk „egy korábbi hasonlóra”? (MANNHEIM 1996, 129.) A rendőri akciók tanulmányozása olyan metodikát kíván, amely ebben az állandó változékonyságban is képes felismerni a lényeges, tartós és ismétlődő jegyeket. Ha diagnosztizálhatnánk ilyen közös vonásokat, akkor ezek elvezethetnének a rendészeti veszélyelhárítás törvényszerűségeinek megértéséhez.

Mindeddig nem sikerült pontosan meghatározni a rendőri szakma tartalmát, kijelölni azokat a funkciókat, amelyeket valamely speciális tudás birtokában „mindenki másnál jobban végeznek” azok, akik ezeket az ismereteket elsajátították. (DURKHEIM 2000, 417.) A rendőrképzésnek természetesen megvannak a maga hagyományai, de olyan tanterv és oktatási program még nem született, amelyet olyan kutatásokra alapítottak volna, amelyek képesek lennének leírni a rendészet természetét. „Hogyan képezzük rendőreinket, ha nem mutatjuk ki reálisan elfoglaltságaikat, feladataik hatékonyságát, ha az információk pontatlanok és hiányosak [...]? A rendőri szolgálati helyek megnyitása a kívülálló figyelő részére, a rendőrökkel folytatott konzultációk, valamint az elvégzett kutatás eredményeinek megvitatása és hozzáférhetővé tétele lenne a nemzeti rendőrség számára az első lépés, amit a jövőben meg kell tennie.” (MONJARDET 1995, 173.)

A rendészeti tan művelése valószínűleg meg fogja változtatni a rendvédelem történetének feltárásában eddig követett módszereket is. A leíró jelleg mellett – amelynek jelentőségét egyáltalán nem kívánjuk lebecsülni –, megjelenhet a kritikai értékelés, amely arra keresi a választ, hogy a múltban milyen tényezők befolyásolták a rendészeti struktúrák és azok funkcióinak alakulását, melyek voltak a legitimációs források. Hogyan születtek meg az eltérő rendőrségi modellek, és mégis mivel magyarázhatók a taktikában és a stratégiában, általában a rendőri látásmódban mutatkozó hasonlóságok.

A fiatal tudományok számára az egyik legnagyobb próbát a saját módszertan megteremtése jelenti. *A rendőrség, a hatalom, az erőszak* szavak az emberek többségében erősen szubjektív érzéseket, indulatokat, „mély érzelmeket és szilárd meggyőződést” keltenek, utóbbiak számos előítéllettől terhelve akár nagyon is távol állhatnak a valóságtól.

„A kutatómódszertan különleges értéke abban rejlik, hogy segítségével az ilyen kérdésekhez szigorú logikával és nagyfokú következetességgel közelíthetünk. Segít, hogy felülemelkedjünk saját személyes nézőpontunkon, és hogy meglássuk a szokásos látókörünkön túl elterülő világot. Márpedig mai társadalmi problémáinkra a megoldások ebben a »mögöttes világban« találhatók.” (BABBIE 1999, 29.)

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

„A társadalomtudományi elmélet azzal foglalkozik, hogy milyen a társadalom, és nem azzal, hogy milyennek kellene lennie [...] A társadalomtudomány tehát csak abban segíthet, hogy megtudjuk, mi van és miért van úgy.” (BABBIE 1999, 48.) A rendészet tudományának olyan módszerekre van szüksége, amelyek alkalmasak a rendészeti szervek működésében fellelhető törvényszerűségek és az állandó, lényegi, meghatározó jegyek feltárására. „Áttekintve: minden tudomány azon az alapvető feltételezésen alapszik, hogy abban, amit tanulmányozni akar, léteznek szabályszerűségek, és mint láttuk, a társadalom működésében is vannak szabályszerűségek. A társadalmi magatartás eszerint, logikusan, tudományos vizsgálódás tárgyát képezheti.” (BABBIE 1999, 48.)

A rendészet tudományi megközelítés első szárnypróbálgatása a magyar rendőrség civil kontrollját elemző tanulmány volt. Ez a munka az *összehasonlító módszer* alkalmazásával készült. A magyar megoldásokat négy nyugat-európai ország rendőrségi struktúrájával vetették össze. A vizsgálódás kiterjedt Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia és Németország rendőrségi szervezeteire is. A Rendészeti Kutatók Egyesületének kutatói 2000-ben a rendőrség korrupciós érintettségét tanulmányozták. Kutatási módszereik között hangsúlyos szerep jutott a tényfeltáró mélyinterjúknak.

A rendészeti kutatások – tudományrendszerbeli elhelyezkedésüktől függetlenül – eddig is egy jelentős problémával viaskodtak. A rendőri empiria megismerése ugyanis sem a szociológia, sem a kriminológia hagyományos eszközeivel nem lehetséges. Az egyik akadály a rendészeti beavatkozások titkossága, a másik pedig a személyiségi jogok védelme, amely mellesleg az ügyészségi és a bírósági akták tanulmányozását is megnehezíti. De a legkomolyabb kételyt az intézkedési helyzetek egyszeri és megismételhetetlen jellege veti fel. A felületes szemlélő a rendészeti cselekvések többségében semmiféle törvényszerűséget nem képes felfedezni. Ez az adottság sugallja a vélekedést, miszerint a rendőrködés szintizta praktikum, ahol az elméletképzésnek nincs helye. A rendészet tanától várhatók olyan módszertani lelemények, amelyek ezeket a fenntartásokat eloszlatják. (A kriminológiai metodológiában találkozhattunk igen bizarr megoldásokkal, például amikor a kutató maga is rendőrként tevékenykedve figyelmeztet meg annak a csapatnak a viselkedését, amelyben részt vesz, vagy ami még meghökkentőbb, a bűnözői környezetbe való „alászállás” megfigyelési céllal. E vitatható eljárások jogi és morális buktatóira Korinek László hívja fel a figyelmet. (KORINEK 2002, 15–16.) Azokban az országokban, amelyekben a rendészet szakmává válása első számú fejlesztési cél, az esetelemzés, a rendészeti módszerekkel elhárítható veszélyek

diagnosztikája és a hatósági beavatkozásokat modellező kísérletek jelentették annak az eredeti módszertannak az alapjait, amelyet e kutatások kialakítottak a maguk számára.

Az új tudományterület megalapításának igénye az 1990 utáni esztendőekben merült fel, először a rendszerváltó régióban. Hamarosan azonban több uniós ország is csatlakozott ehhez a kezdeményezéshez. Az első áttörést az új szuverenitásként létrejött Szlovákia és Szlovénia frissen létesülő tudományos akadémiái tették meg, amikor önálló tudományágként fogadták be a rendészeti tant. Ausztriában, Németországban és Hollandiában ugyancsak a rendőri felsőoktatásnak a civil egyetemi rendszerhez történő csatlakozási terve sürgette a kérdés napirendre tűzését. (HOLCR–CHALKA 2000.)

Az elmúlt évtizedek legjelesebb rendőrségi kutatásai az állam- és jogtudományok területén folytak, ami azt erősítheti, hogy a rendészet ezen a diszciplínán belül megtalálhatja végleges helyét. Felmerül azonban számos olyan téma, amely nem illeszthető a jogi stúdiók sorába. Ilyennek tekinthetjük a csapaterők tevékenységét, a kommandós műveleteket, a bűnügyi hírszerzést és a rendészeti veszélyelhárítás más területeit, amelyek nem viselik magukon a jogalkalmazás általános sajátosságait. Az alkotmányos jogállamtól viszont elvárható, hogy a hatósági erőszaknak ezeket a legsúlyosabb formáit is demokratikus kontrollal övezzék.

Vannak, akik mindezek elméleti megalapozását a rendészet tanától várják. A demokratikus átalakulás megkövetelte a rendészet jogi szabályozását, amelyet sokak szerint szervezeti reformnak kellett volna követnie. Mindezekhez a folyamatokhoz egy jogi rendszerváltás adta a kereteket. (SZABÓ 1999.) Az új biztonsági szükségletek távlatos gondolkodást és elméleti diagnózist igényeltek. Kiderült, hogy a közjogi ismeretek, beleértve a közigazgatás tanát – noha nélkülözhetetlenek, de – önmagukban nem elegendők ahhoz, hogy valamennyi rendészeti tevékenység elméleti fundamentumai legyenek. Igaz, 1990 óta több értékes dolgozat született, amelyek mindegyike közigazgatási megközelítésben elemzi a rendészetet. (BALLA 2001; KÁNTÁS 2001; MURÁNYI 2000.) Ezek a munkák hívták fel a figyelmet olyan speciális problémákra, amelyek tisztán közigazgatási szemlélettel nem oldhatók meg. (közbiztonság, magánbiztonság, rendészeti jelenlét, a legitim erőszak szükségessége és arányossága, a rendészet társadalmasításának és piacosításának határai, a rendészeti menedzsment, teljesítménymérés és minőségbiztosítás stb.).

A rendőrség munkáját vizsgáló kutatások vonatkozásában nem csupán az a követelmény, hogy segítsék elő „a különböző empirikus kutatásokkal a létező intézmények működésének hatékonyságát”, hanem az is, hogy tárják fel azok történeti gyökereit és dolgozzanak ki alternatívákat, gazdaságosabb és célszerűbb változatokat. Ez utóbbi jelent igazi társadalomtudományi kihívást, míg a mindenkor praxis igazolása nem több „szociotechnikánál”. (SZIGETI 2001, 153.)

Az alkalmazott tudományos módszertan hitelességét erősíti, amikor azt tapasztaljuk, hogy a vizsgálati eljárások a megrendelők szándékaitól függetlenül, mintegy „a realizmus diadalaként” kritikai mondanivalót indukálnak, egészen egyszerűen csak azzal, hogy a létező valóságot tükrözik vissza. Ismeretes, hogy a látenciakutatások annak okait kívánták megismerni, miért marad rejtve a bűnözés egy része, eközben rávilágítottak a bűnüldöző szervek „különféle szervezeti és működési problémáira, így például a szelektációs munkamódszerre”. (KORINEK 1988, 44.)

A rendészettudomány, ha megerősödik, minden bizonnyal a rendészeti gyakorlat mindennapi tapasztalatait tekinti a legértékesebb tényeknek, amint hogy felismeréseinek

próbáját is az alkalmazhatóságban lelheti meg. Ehhez azonban egyfelől korlátozni szükséges a nem kutatható, bizalmas adatok körét, másfelől pedig a gyakorlatnak megrendelőként is meg kell jelennie a kutatások partnereként. Nem lehet sikeres a rendészet elmélete az emíria tisztelete nélkül.

„Az empirikusan érzékelhető társadalmi jelenségekhez tartoznak a megfigyelhető emberi magatartások, az emberek által létrehozott tárgyak, az emberi nyelv segítségével közölt vélemények, információk a tapasztalatokról, viselkedések, értékítéletek, szándékok stb. Figyeld a társadalmi valóságot! Aztán rögtön fel kell tenni a kérdést: Mit kell megfigyelni? Miért kell megfigyelni? Hogyan kell megfigyelni? Lehetetlen a társadalmi valóságot a maga teljességében érzékelni. Mindig csak metszeteket tudunk megragadni, és ezek elsősorban akkor értelmesek, ha szisztematikusan és elméletorientáltan emeljük ki őket. *A végső cél, új ismeretek létrehozása*” (– a szerző kiemelése). (BODONYI 2008, 18.)

Nálunk a rendészeti tisztképzés hagyományosan a civil felsőoktatás egyik ágazata. Ez felvetette a kérdést, hogy az ilyen profilú tanintézet mely tudományterületek kritériumai szerint akkreditálható. Korábban a Rendőrtiszti Főiskolát a hadtudományi ágazatban hitelesítették, de ezt minden szakember kényszermegoldásnak érezte. Kiderült, hogy pont az olyan területek tudományrendszertani minősítése a legbizonytalanabb, amelyek a leginkább specifikációt igényelnek – a közrendvédelem és a bűnügyi felderítés. Az elméleti alapvetés különösen fontos akkor, amikor a tisztképzés egyetemi rangra emelkedett és a szakma értelmiségének támogatására doktori iskola létesül. A felsőoktatás szintű szakképzés a rendőri professzió felépítésében is nélkülözhetetlen. (2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közzolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról.)

### *Kutatás a civil kontrollról*

Magyarországon 1997-ben folytak olyan kutatások, amelyek abból a hipotézisből indultak ki, hogy amennyiben a fegyveres szervek között olyan szoros kapcsolatok mutathatók ki, amelyek a honvédelem és a rendvédelem rokonságát igazolják, akkor a hadsereg civil kontrolljának a formái az alkotmányos demokráciák rendőrségeinek az ellenőrzésére is alkalmazhatók. (BENKE 1997.) A munka az összehasonlító módszer alkalmazásával készült. Az akkori kutatások a magyar helyzetet négy másik fejlett polgári jogállam rendőrségi szervezetével vetették össze (Németország, Hollandia, Franciaország, valamint Anglia és Wales), megállapítva, hogy a modern rendészetek a közigazgatás nagy rendszerébe illeszkednek, ezért a civil kontrollnak azok a mechanizmusai, amelyek a hadseregek esetében jól beváltak, a rendőrségek ellenőrzésére alkalmatlanok és feleslegesek is. (GAZDAG 2001, 103–111.)

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

Miért érdemes a civil kontroll logikájával értékelni a magyar rendőrség helyzetét? Azért, mert azt gondoltuk, hogy a rendőrség egy olyan szervezeti kultúrát hozott magával az 1990 előtti időszakából, amely erősen militarizálta a rendészetet. Egészen pontosan 1949 és 1990 között úgy épült fel és úgy működött, hogy nagyon sok vonásában átvette és a mai

napig féltve ápolja a katonai szervezetre jellemző vonásokat: a zártságot, a parancs mindehatóságát, a hierarchikus tekintély és a feltétlen engedelmség elvét. Teheti ezt annál inkább, mert a korábbi Alkotmányunk ilyen közjogi státust teremtett számára, ebben változást csak az Alaptörvény hozott.

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

### *A kommunikáció elemzése*

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

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

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

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

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

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

a) *Az eredményesség és a törvényesség ellentmondása* abból a közvélekedésből keletkezik, hogy ami törvényes, az nem lehet eredményes, ami viszont eredményes, az nem törvényes. Ezt az ellentmondást a jog uralma, az emberi jogok tisztelete, a szabadság és a biztonság egymást kiegészítő értékminősége képes feloldani. A külső kommunikáció közvéleményre gyakorolt hatásait ezért kizárólag alkotmányos jogállamokban lehetséges és szükséges mérni. Diktatúrákban az erőszakoszervek munkájáról nem alakulhat ki hiteles kép, de erre a tekintélyelvű rendszereknek nincs is szükségük.

b) *A nyitottság és a zártság ellentmondása* azt jelenti, hogy a rendőri szolgálatok egyes területei a legnyilvánosabb közigazgatásnak minősíthetők, ahol az „ügyintézés” színtere a közterület, más rendészeti akciók ellenben a titok sűrű hálójával fedettek. Ezt az ellentmondást a szakszerűség és a jogszerűség szüntetheti meg, ami biztosítja, hogy egyfelől a titok csak ott működjön, ahol annak a közbiztonságot erősítő célja van, másfelől pedig a titkosítás jogi feltételei ne adjanak lehetőséget a szervezet hibás működésének elleplezésére. A rendeltetésszerűen alkalmazott rejtett intézkedések szükségessége arra figyelmeztet, hogy a rendőri működés nem minden területe értékelhető a közvélekedés alapján, továbbá arra is, hogy egy tudatosan kialakított rendészeti kommunikációban azt is tervezni kell, amiről hallgatni hivatali kötelesség.

c) *A szolgáltató és a beavatkozó rendészet ellentmondása* abban az adottságban ragadható meg, miszerint a rendőrség a közbiztonságot a társadalom számára nyújtja, nem ritkán úgy, hogy ugyanennek a társadalomnak a devianciáit erőszakkal fékezi meg. Ezt az ellentmondást tompíthatja az együttműködés a jogkövető társadalommal, valamint az a képesség, hogy a legitim erőszakot profi módon, a szükségesség és az arányosság keretei között tartja. A kommunikációnak világossá kell tennie, hogy nincs kizárólag csak szolgáltató rendőrség, amiként nincs kizárólag csak repressziót alkalmazó rendészet, a társadalmi küldetést a kettő szakszerű, jogszerű és szolgálatszerű ötvözete képes betölteni.

d) *A közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók ellentmondása* azt jelzi, hogy a kétféle tevékenység merőben eltérő szaktudást, szervezeti formákat és külső kontrollokat igényel. A nyomozások eredményessége nem mérhető a közbiztonság adott állapotával, de a jó közbiztonságnak sem feltétele az, hogy minden bűnügy megoldható legyen. Minél világosabban elválasztható e két rendészeti alapfunkció a rendőrségi szervezetek közötti munkamegosztás rendjében, annál inkább biztosított az, hogy mindkét terület a maga követelményeinek eleget téve váljék sikeressé. A rendőrségi kommunikáció nem szűkíthető a bűnügyi tudósításokra, de nem is tekinthet el a közvélemény krimik iránti vonzalmaitól, valamint attól sem, hogy a bűnüldözés gyakran csak a civilektől kapott információk segítségével lehet eredményes.

e) *Az integráció és a szeparáció ellentmondása* arra utal, hogy minden rendőrség törekszik annak a társadalomnak a részévé válni, amelynek biztonságára vigyáz (integráció), eközben olyan zárt szervezetet, olyan különleges fegyelmi rendet, továbbá a hétköznapi ismeretekről merőben különböző tudást és képességeket fejleszt ki, amelyek elvezetnek egy hivatásrend kialakulásához (szeparáció). A jó kommunikáció nyilvánvalóvá teheti, hogy a rendőr olyan fegyveres polgár, akinek különleges szaktudása van, az általánostól eltérő munkarendben dolgozik, és magán hordozza egy zártabb szervezeti kultúra jegyeit. A tájékoztatás gondoskodik arról is, hogy a hétköznapi polgárai időnként betekintést kapjanak ebbe a zárt világba, főleg azért, hogy megértsék és elismerjék az ott uralkodó szabályok értelmét és értékeit, de azért is, mert a civil kontroll csak így képes működni.

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

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

- a) *Tájékoztatni a közvéleményt a rendészeti munkáról.* A tájékoztatás kötelesség. A közhivatal tevékenysége fő szabályként közérdekű adat és csak kivételként titok.
- b) *Elnyerni a közvélemény támogatását.* A tájékoztatás lehetőség arra, hogy a szervezet betekintést engedjen a közbiztonságot oltalmazó műhelyeibe, a nyomozási tevékenységbe, az oktatás és a kiképzés folyamataiba, a testület életébe.
- c) *Felkészíteni a közvéleményt a biztonságát fenyegető veszélyekre és azok elhárítására.* Ha a rendőrség tájékoztatja a lakosságot a helyi bűnmegelőzési lehetőségekről, az meghatározó szerepet játszhat a feltárásban, erősítheti a lakosság összefogását, és segítheti a védekezés módjainak elsajátítását.
- d) *Hiteles, gyors és pontos tájékoztatást adni a közvélemény biztonságát jelentősen megrendítő kriminális eseményekről és veszélyhelyzetekről.* Erre a célra a stratégiának külön válságkezelő módszertant kell kidolgoznia, végrehajtását pedig szituációs tréningeken begyakorolni.
- e) *Felhasználni a nyilvánosság adta lehetőségeket* az ismeretlen tettesek felderítéséhez, a körözött személyek elfogásához, a tanúkutatáshoz, valamint a tárgyi bizonyítékok feltárásához. Ebbe a körbe tartozik a feljelentési készség javítása, a sértettek támogatása, az áldozatokkal való szolidaritás kifejezése.
- f) *Propagálni a rendészeti jogot,* közreadni a jogkövető állampolgári magatartás mintáit.
- g) *Biztosítani a rendészet civil kontrollját,* leleplezni a rendőri hatalommal való visszaélés eseteit, feltárni a működés hibáinak okait.

A stratégia végrehajtásához kidolgozandó módszertannak három szintje különíthető el:

1. *A vezetői tevékenység* a külső kommunikációban is meghatározó. Ezt a stratégia jelentősen segítheti, a média világában való eligazodás pedig megkönnyítheti (de nem helyettesítheti). A vezetői döntésekben a tájékoztatás mindig alárendelt a szakmai és közjogi követelményeknek. (A rendőrség hatóság és nem műsorszóró vállalkozás.)

2. *A rendőrség sajtószolgálatára* arra való, hogy pótolja a szakmai vezetés kommunikációs ismereteit, és a médiákat pedig segítse a rendészeti hatósági tevékenység szakszerű



*bemutatásában.* A kommunikációs szolgálat szervezete és hierarchikus tagoltsága a stratégiai célkitűzésekkel összhangban határozható meg.

3. *A nyilvánosság kezelése a rendőri szaktudás része.* Az oktatásban és a kiképzésben erre figyelemmel kell lenni, noha a tapasztalatok azt mutatják, hogy a mesterségbeli tudás és az intelligencia minden kommunikációs tréningnél fontosabb. (A szakszerűség a tájékoztatás leghatékonyabb módja.)

A stratégia eszköztárában kiemelt jelentőséget kapnak a rendészet saját híreszközei, a szakmai sajtó, illetve a rendőrség gondozásában készülő rovatok a nyomtatott sajtóban, a szakmúsorok a helyi és országos elektronikus médiákban, valamint az internetes lehetőségek kihasználása. (KRISKÓ 2012.)

### *Közvélemény-kutatások*

A rendészettudomány széles körben igénybe veszi a közvélemény-kutatás, a lakossági kikérdezés módszerét. Ezt példázza az Országos Kriminológiai Intézetben 2004-ben lefolytatott kutatás, amely *Áldozatok és vélemények* címen jelent meg. (IRK 2004.) A polgári jogállam a társadalmi élet sok területén támaszkodik a lakossági véleményekre. Számol a különböző érdekcsoportok eltérő ítéleteivel. A szondázás legkülönbözőbb technikáit alakította ki arra, hogy képes legyen mérni az erőviszonyok alakulását. A közvélemény-kutatások rendszeresen és mind pontosabban adnak tudósítást a kisebb és a nagyobb közösségek politikai magatartásáról, az állami intézmények minősítéséről, működésük társadalmi fogadtatásáról. A demokratikus intézmények támaszkodnak a lakossági véleményekre. Ennek a csaknem fél évszázada megfigyelhető törekvésnek van néhány jól megragadható oka.

A piac hatása érzékelhető abban, ahogyan a politikai és az igazgatási döntéseket szolgáltatásként határozzuk meg, elfogadva azt, hogy a társadalom mindig minősíti ezeknek a szolgáltatásoknak a színvonalát, élénk keresletet mutat, vagy ellenkezőleg, elutasítja a hatalom és a bürokrácia kínálatát. A demokratikus intézmények működése választáson és értékelésen alapszik, ezért a politikai programok és az államélet tudatos alakítása nem nélkülözheti a választások és értékelések prognózisát, amelynek fő eszköze a közvélemény-kutatás. A természettudományok egzaktságának tulajdonított sikere a társadalomtudományokat arra sarkallta, hogy mind szélesebb körben vegyenek át számszerűsíthető módszereket. A statisztikai értékelés a humántudományok matematikája lett. Az informatika, a kommunikáció és a számítógép forradalma olyan tömegű és gyakoriságú felméréseket tesz lehetővé és feldolgozhatóvá, amilyen korábban szóba sem jöhetett.

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

- A tervezett jogalkotás várható társadalmi hatásának mérése és a jogkövető magatartás tanulmányozása képes volt növelni a jog hatékonyságát.
- A bűnügyi tudományok sorában a statisztikára alapozó kriminológia a látencia megítéléséhez az áldozati kikérdezéseket találta a leggyümölcsözőbb módszernek. (KORINEK 1988, 41–45.)
- A közigazgatási jog mind nagyobb jelentőséget tulajdonított a szervezéstudománynak, a vállalkozói szférában kialakított menedzsertechnikáknak, amelyek

a jövedelmezőséget, a termelői és a vásárlói elégedettséget és a minőségfejlesztést szorgalmazták. A hivatal üzemként kezdett viselkedni, ügyfeleit vásárlónak tekintette, munkájának értékelésében a lakossági véleményekre támaszkodott. (KIRÁLY 1999.)

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

Ami az eszközt illeti, nemcsak az a kérdés, hogy a lakossági minta reprezentatív-e, hanem az is, hogy a megkérdezettek kompetensek-e abban a kérdésben, amellyel hozzájuk fordulnak. Itt is van két szélső felfogás. Az egyik azt vallja, hogy a tömeg soha nem lehet okos. Ezért vagy az történik, hogy aki kérdez, az valójában nem a véleményre kíváncsi, hanem a kérdéseivel mesterségesen akarja a véleményt befolyásolni, vagy a kérdező szolgáiban elfogadja a közvélemény sugalmazásait, ebben az esetben pedig a többség támogatásában reménykedve ostoba döntéseket fog hozni. Vannak, akik a modern kommunikációs lehetőségeket úgy értelmezik, hogy ezek által az emberek a politikai manipuláció áldozataivá lesznek, és az írástudók felelőssége ennek a népbutításnak a leleplezése. Ezt a jelenséget jósolta meg *Az írástudók árulása* című esszéjében Julien Benda. (BENDA 1997.) Más nézetek szerint a tömegek veszik át a hatalmat, és azok manipulálják a politikai tényezőket, akik így minden józan szakmai megfontolást alávethetnek a szavazatok megszerzésének. Ezért a kormányok nem a jövőnek építenek, hanem a jelennek rögtönöznek. „Mindig is ilyen volt a közhatalom, amikor azt közvetlenül a tömegek gyakorolták: mindenható és múlandó. Ezért nem épít semmit, jóllehet lehetőségei hatalmasak, akárcsak az ereje. És korunkban ez az embertípus dönt.” (ORTEGA Y GASSET 2003, 77.)

A megkérdezettek aszerint lesznek buták vagy bölcsek, hogy mit kérdezzük tőlük. Ha a kérdésre a mindennapi élet tapasztalatai alapján megadható a válasz, akkor olyan okos válaszokat fogunk kapni, amelyekre a szakértők sem képesek, minthogy közülük még a legöregebbnek sincs annyi tapasztalata, mint amennyi egy akárhogyan kiválasztott ezerfős mintában összegyűlt. Ellenben ha a válasz különleges szakértelmet kíván, akkor laikusokhoz fordulni értelmetlen dolog, legyenek azok bármilyen sokan. (Ezért nem lehet, de nem is érdemes népszavazásra bocsátani tudományos tételek igazságának az eldöntését, vagy ezzel a módszerrel vitatni egy büntetőítélet helyességét.)

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

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

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

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

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

A rendőr-szociológiai kutatások a rendőrök elvárásait vizsgálták saját hivatásuk és a testület vonatkozásában. „Kiderült az is, hogy a szervezet nem képes az alkalmazottak igényeihez mért perspektívát nyújtani, de nem képes arra sem, hogy a formális keretek között is szükséges emberi viszonyokat kialakítsa.” (KRÉMER 2003, 124.)

Az előbbieken vázolt folyamatok csaknem negyven esztendő t fognak át. (Az Egyesült Államokban a követő áldozati kikérdezések már 1972-től indultak, Angliában a rendszer 1982-ben alakult, Németországban és Franciaországban más nyugat-európai térségekhez hasonlóan szintén a nyolcvanas évektől vannak visszatérő lakossági felmérések a szubjektív biztonságról és a rendszetek megítéléséről. Az ENSZ gondozásában 1989-től rendszeresek a világméretű összehasonlító elemzések.) (ZVEKIC–KERTÉSZ 2000, 8.)

### *A kérdőív és az interjú*

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

Az interjúhoz kidolgoztak egy tizenkét kérdést tartalmazó sort, annak érdekében, hogy a kutatócsoport tagjai mindenkinek azonos kérdéseket tegyenek fel, és így a válaszok összesítve is értékelhetővé váltak. Különösen érdekes válaszok érkeztek a *Van-e tudomása vagy tapasztalata a rendőri korrupcióval kapcsolatban?* kérdésre. Több válaszoló őszintén feltárta, hogy saját személyes „élményeiről” adott számot.

Az alkotmányjogi kutatások budapesti nemzetközi intézete (COLPI) 2001 májusában egy kutatást finanszírozott Oroszországban, amelynek során 1125 tisztiiskolás hallgatót, illetve továbbképzésen részt vevő gyakorló rendőrt kérdeztek ki a korrupció helyzetéről. (BECK–LEE 2001, 115–140.) Ez a vizsgálat a korrupció szélesebb megközelítését vette alapul, ennek megfelelően kérdések fogalmazódtak meg a hivatali hatalommal való visszaélések olyan formáira is, amelyek nem minősíthetők egyszerű vesztegetésnek. A COLPI vizsgálata azzal is kitűnt, hogy a rendőri korrupciót a legszélesebb társadalmi összefüggésekben tárgyalta, ezért azután ismereteket szerezhettünk a politikai közélet, az államapparátus és az önkormányzatok érintettségéről is.

A testületi morált jelentősen rombolja a statisztikai szemlélet, az, hogy mindenáron eredményt kell elérni és a jogsértő módszerek nagyfokú tolerálása is. Kialakul a törvényességgel szembevető testületi elvárás, amely a jog előírásainál keményebb szabálynak bizonyul.

A felmérésben részt vevők mélyen elítélik a bűnözőkkel való összejárását, miközben toleránsak a kisebb ajándékok elfogadóival és azokkal, akik túllépi a megengedett sebeséget, vagy hivatali kapcsolataik révén megúsznak kisebb szabálysértéseket.

A vesztegetési ügyek felderítésének és nyomozásának tanulságait elsősorban az iratvizsgálatok, a nyomozási anyagok tanulmányozása alapján lehet összefoglalni. Mivel a vesztegetések esetében igen nagyfokú látenciával kell számolni, a napvilágra kerülő bűnügyekből nem is a fertőzöttség méreteire lehet következtetni, hanem sokkal inkább arra, hogy a bürokrácia adott szektorában nagyobb vagy kisebb a lebukás veszélye. Azt is figyelembe kell venni, hogy a rendőrségen kívül alig akad olyan igazgatási ágazat, amelyik ennyire rá lenne szorulva a kisebb és a nagyobb közösségek támogatására. Különösen a közbiztonsági szolgálatokra igaz ez, akiknek képeseknek kell jelen lenni a feltételezett veszélyek helyszínén akként, hogy közben számíthatnak azok segítségére, akiket meg szeretnének védeni. Ezért, bármilyen meglepő, az állami hivatalok közül a rendőrség a legnyitottabb arra, hogy a lakossággal megossza belső problémáit.

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

Gond van a látencia megbecsülésének hagyományos módjával, a sértetti kikérdezéssel is. A sértettek ugyanis ez esetben maguk is elkövetők, akiknek saját bűnükéről kell nyilatkozniuk. Lehet azt tenni, amit Kránitz Mariann követett, amikor a közutakon szolgálatot teljesítő rendőrök magatartását vizsgálta, és a közlekedési intézkedések alanyait kereste meg kérdéseivel. (KRÁNITZ 1998.)

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

### *Szervezetek modellezése*

Az Országos Kriminológiai Intézet egy kutatás keretében javaslatokat dolgozott ki három fővárosi kerület bűnmegelőzési modelljének megalkotására. Ebben fontos szerepet kaptak a kerületi rendőrkapitányságok. A kutatás során szükséges volt tanulmányozni az érintett helyi rendőri szervek működését. Ennek során vizsgálták a helyi rendőrségekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és az ezek nyomán kiadott belső utasításokat. A kutatók széles körben áttekintették a tárgyidőszakban keletkezett működési dokumentumokat, beszámolókat, jelentéseket. Az írásos anyagok mellett mélyinterjúk készültek valamennyi vezetővel, akik a vezetés és irányítás informális jelenségeiről is bőséges információval szolgáltak. Valamennyi szolgálati terület beosztottjaival csoportos szakértői (fókusz-) beszélgetéseket folytattak, amelyek nyomán a szervezeten belüli érzékenységek és konfliktusok is kirajzolódtak. Ez a módszer különösen alkalmas a szervezeti kultúrát jellemző előfeltevések és értékrendek megismerésére. A kutatás során vizsgálták a személyi állomány összetételét, a kiválasztás rendjét, a szakmai képzés formáit, az előmeneteli rendet, a vezetők és a beosztottak kapcsolatait, a vezetési módszereket és az egyes rendőrök motiváltságát, a szakma megtartó erejét. Az előbbieken alapján lehetséges volt olyan elméleti modellek kialakítása, amelyek többé vagy kevésbé alkalmasak lehetnek egy helyi bűnmegelőzési rendszer működtetésére. (KEREZSI–FINSZTER–KÓ–GOSZTONYI 2001.)

### *A rendőrség szociopolitikai elemzése*

A jelek szerint a rendőröket sokáig nem nyugtalanította, hogy tevékenységük jelentős része nélküli az elméleti alapokat. A társadalmat annál inkább. Különösen a második világháború utáni időszakban fogalmazódott meg sok kritika a rendszetek vonatkozásában. Már-már az is kétséggé vált, hogy elgondolható-e olyan megoldás, amelyben a rendőrség képes alkalmazkodni az alkotmányos demokrácia követelményeihez. A magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a fegyveres szervektől (és benne a rendőrségtől) nem mindig várható el.

Az Alkotmánybíróság egyik határozata megállapította, hogy „a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölé rendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat”, majd a hálózat kapcsán így folytatódik: „Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani.” [8/2004. (III. 25.) AB határozat.] Megjegyezzük, hogy ez az alkotmánybírósági határozat még azzal a helyzettel számolt, amelyben az alkotmányjogi szabályozás – hangsúlyozva a közös vonásokat – a fegyveres szerv fogalma alá vonta a honvédséget és a rendőrséget. Minthogy ez a kategóriaképzési megoldás tekinthető hibásnak, az ebből levont következtetés sem lehet helyes. Míg ugyanis a háborús helyzet valóban számos demokratikus intézmény „felfüggesztését” jelenti, addig a rendőrség működésében – beleértve a minősített helyzeteket is – nem képzelhető el olyan kivétel, amikor indokolt lehet a jogállami követelményektől való eltérés.

A felmerült kérdésekre elsőként az amerikai szociológusok próbáltak válaszokat keresni. James Q. Wilson, Egon Bittner, Herman Goldstein és mások munkásságának értő elemzése található Krémer Ferencnek a rendőri hatalom természetéről írt tanulmányában. (KRÉMER 2003.) Megszületett a társadalmi jelenségek természetével foglalkozó tudomány egy sajátos területe: a rendőr-szociológia. Ez az irányzat csakhamar Európában is talajra talált. Azokról a legnevesebb külföldi szerzőkről már szoltunk, akik a munkásságuk egy részét a párizsi kiadású *Les Cahiers de la sécurité intérieure* című elméleti szakfolyóirat körül fejtették ki. Itt számos tanulmány született a rendőrségi szervezetek sajátosságairól és a rendőri hivatás tartalmáról.

A szociológiai vizsgálatokat viszont bizonyos fokú érzéketlenség jellemzi a jogi meghatározottság tekintetében. Nem is véletlen, hogy a rendőr-szociológia az angolszász jogi kultúrában született, amelyben a tételes joghoz képest jóval nagyobb szerep jut a joggyakorlatnak, amely valóban könnyebben tanulmányozható a szociológia által kidolgozott módszerekkel. Az ilyen vizsgálatok azonban a kontinensen sem maradtak el. Sajátos metodikát választott Jozef Kürzinger 1973-as kísérletéhez. Ő rendőrség és a feljelentéstevők viszonyát vizsgálta úgy, hogy a felkért joghallgató megfigyelők rendőregyenruhába öltöztek. A teljes megfigyelési idő 650 órát tett ki, amelynek nyomán 100 feljelentés lefolyását volt módjukban nyomon követni. A megfigyelési hely a rendőrőrszoba volt. A vizsgálati eredmények egyik legértékesebbike az lett, amelyik rámutatott, miként függ a feljelentéstevő személyi körülményeitől az, hogy megindul-e a feljelentés, ami a bűncselekményt ismertté teszi. (KÜRZINGER 1978.)

A politika és a jog bonyolult kapcsolatrendszerének feltérképezéséhez viszont inkább az új diszciplína, a politológia hozzáértésére lenne szükség. A tematika politológiai kiszélesedését mutatják azok a munkák, amelyek a rendőrségnek a politikai intézményrendszerben elfoglalt helyét vizsgálták. Ismét figyelem fordult a társadalom büntetőjogi védelmét tárgyaló jogbölcseleti diszciplína, a kriminálpolitika művelése felé, amelynek egyik legizgalmasabb témája a rendőri tevékenység elemzése lett. (SZIKINGER 1998.)

Az eredmények a nyolcvanas évek nagy rendőrségi reformjainak megalapozásában jelentkeztek. Ehhez járult az, hogy a szervezéstudomány szemléletét kiterjesztették a rendőrségek működésére. A rendőrségi szervezéstan túlságosan is számol azokkal a kategóriákkal, amelyek a vállalkozás típusú tevékenységre érvényesek, anélkül azonban, hogy azokat szembesítené a közszolgálat követelményeivel. A menedzsermegközelítés szerint a rendészet közbiztonságot termelő vállalkozás, amely sokoldalú együttműködésre lép a társadalommal. A közbiztonság ebben a felfogásban kollektív termék, amelyben a rendőrség kooperál a civil társadalommal, a magánbiztonságot áruként kínáló piac szereplőivel és a helyi biztonságért felelős önkormányzatokkal. Szükségesnek mutatkozott az is, hogy felmérjék a rendőri szervezetek vezetésének sajátosságait, és megmérjék a gazdaságosságát a humánerőforrások hasznosításának, a minőségbiztosításnak és a teljesítményeknek. (SALGÓ 1994.)

A szakmájuk elismertetéséért időnként nagyon is kilátástalannak tűnő harcot folytató rendőrök támogatást reméltek a szociológiától. Ebben csalatkozniuk kellett, minthogy a gyanakvó társadalomkutató (hasonlóan a politikusokhoz) gyakran csupán hatalmi tényezőt lát a rendőrködésben, amit vagy meg kell fékezni (miként ezt a civil jogvédők teszik), vagy éppenséggel meg kell hódítani (ahogyan azt a választásokon győztes pártok gondolják). Erre a szemléletre lehet következtetni abból is, ahogyan példának okáért Krémer Ferenc ír erről a hivatásról: „A rendészeti szakma saját szabályai mindenkor a közhatalom

működésmódjáról szólnak.” (KRÉMER 2010, 65.) Az nem vitás, hogy a rendészet nehezen tudja elismertetni a tárgyi tudás, a gondolkodásmód, a képességek és készségek olyan sajátosságait, amelyek függetlenek „a közhatalom működésétől”. Azt azonban, hogy ilyen erények mégis vannak, egyebek mellett a rendőrségek nemzetközi együttműködése igazolja.

Az európai integráció felvetette a rendőri együttműködés nemzetközi lehetőségeit, ami az egyes államok szuverenitásához hagyományosan kötődő erőszak-monopólium feloldását is jelentheti. Jól mutatja ezt a tendenciát az Europol 2009-től megkezdett átalakítása, amelynek során egy kormányközi hivatalból önálló joghatósággal rendelkező uniós rendészeti intézmény lesz. (DE MOOR–VERMEULEN 2010.) A rendészet olyan új dimenziói nyíltak meg, amelyek elméleti megalapozása csak egy erre szakosodott tudományágtól várható.

A kétpólusú világ megszűnésével a bűnözés első számú globális problémává lépett elő. A nemzetközi szervezett bűnözés megerősödése a hagyományos rendőrségi eszközök hatékonyságát kérdőjelezte meg. A törvényesség igénye mellett mind sürgetőbbé vált az eredményesség, ami egyeseket a klasszikus garanciális szabályok felülvizsgálatára készítetett. Merőben új problémát jelentett a demokratikus alapokhoz visszatérő rendszerváltó országok rendőrségeinek átalakítása. Ez utóbbi vetette fel a modellek tanulmányozását, vagyis azt, hogy a centralizált és militarista módon megszervezett rendőrségek miként képesek beilleszkedni az alkotmányos jogállam politikai rendszerébe. Amennyiben a rendőrség követi a katonai működés elveit, akkor demokratikus közegben joggal merülhet fel az ilyen típusú rendészet civil kontrolljának az igénye. (BENKE 1997.)

Úgy tűnik, hogy a világ szegény és gazdag régiókra szakad, ahol a gazdag országok bűnbefogadóvá, a szegény térségek pedig bűnkibocsátóvá válnak. A bűnözés exportjának egyik leghatásosabb közvetítője az illegális migráció, amelynek megakadályozása az elit országok rendészetének egyik fő feladata lett.

A válságövezetekben végrehajtott nemzetközi béketeremtő és békefenntartó vállalkozások új módon vetették fel a katonai és a rendőri erők együttműködését, ami a hadtudományokat is a rendőrségi témák vizsgálatára fordította. Tapasztalható volt, hogy a békemissziókban részt vevő katonai kontingensek egyre gyakrabban kerültek szembe közbiztonsági feladatokkal, amelyet a hagyományos eszközeikkel képtelenek voltak megoldani. Lásd az ENSZ-csapatok szereplését Szomáliában. (BRODEUR 1996.)

Azt mondhatjuk tehát, hogy akár a modern rendészet kialakulásának folyamatait vizsgáljuk, akár a 21. század próbatételeire tekintünk, ha meg kívánjuk őrizni az alkotmányos demokráciáknak a legitim erőszak-monopólium humanizálásában elért eredményeit, akkor a rendőröknek tovább kell folytatniuk „szabadságharcukat” szakmájuk elismertetéséért!

A rendészeti kutatások tapasztalatai azt mutatják, hogy amikor a szervezet és a személyzet témái kerülnek elő, akkor a rendészettudomány kompetenciája viszonylag könnyen igazolható. Amikor azonban a bűnözés egyes területei kerülnek vizsgálat alá, akkor nehéz igazolni a rendészettudományi és a kriminológiai megközelítés eltérő vonásait. Ezt a jelenséget két kutatás bemutatásával próbáljuk igazolni. A szervezett bűnözés jobb megismeréséhez a rendészettudományi szemlélet azzal tud hozzájárulni, ha a szűken felfogott dogmatikai fejtegetéseket kriminálpolitikai megfontolásokkal, jogaon túli elemekkel egészíti ki. A terror jelenségének tanulmányozásakor a rendészetelmélet törekvése éppen ellenkező előjelű, amikor a jogaon túli elemekkel túlzottan megterhelt társadalompolitikai válaszokat (amelyek sokszor a háború logikáját követik) szeretné visszavezetni a jogdogmatika és hagyományos kriminalisztika eszköztárához.

### *A szervezett bűnözés*

Az Országos Rendőr-főkapitányság az Országos Kriminológiai Intézetet felkérve 2011-ben kutatást kezdeményezett a rendőrség szervezett bűnözés elleni stratégiájának elméleti megalapozására. (FINSZTER–MÉSZÁROS 2011.) A kutatás érdekében előzetesen tanulmányozták az ORFK Bűnügyi Főigazgatóságán 2011 májusában készült stratégia tervezetét és áttekintették az elmúlt négy esztendő során a Főigazgatóságon készült, a szervezett bűnözés alakulását értékelő jelentéseket. A stratégiai tervezésre vonatkozó néhány ajánlás megfogalmazása mellett az előzetes tanulmány célja volt az is, hogy bemutassa a témakör hazai és nemzetközi hátterét.

A szervezett bűnözés elleni harc programjának illeszkednie kell a büntetőpolitika elveihez, a kriminálpolitikai célokhoz és a rendőrség jövőjét meghatározó rendészeti stratégiához. Amennyiben ezek a távlatok még nem láthatók, akkor a szervezett bűnözés elleni stratégia csak *részprogramként* kerülhet kidolgozásra, jelezve, hogy annak a későbbiekben követnie kell a büntető igazságszolgáltatás és az azt előkészítő rendészeti felderítés távlatos fejlesztését.

A hazai büntető-jogalkotás azt a technikát választotta, hogy egy kriminológiai jelenséget büntetőjogi fogalommal transzformált, majd azt több módon igyekezett értékelni a büntetőjog eszközrendszerével. (BÓCZ 2001.) Ezt az utat választjuk mi is, amikor felidézünk azokat az ajánlásokat, amelyeket a szervezett bűnözés elleni harcban a szakirodalom követendőnek tart. (KORINEK 2010, 335–395.)

A szervezett bűnözés fogalmának egzakt meghatározásával a kriminológia tudománya nincs könnyű helyzetben, mivel a jelenség dinamizmusa és rugalmassága gátját állja az egyszerű és tömör leírásnak, az egységes és mindenre kiterjedő fogalomalkotásnak. (DÁNOS 1990.) Emiatt az empirikus bűnügyi tudomány a szervezett bűnelkövetés legfontosabb fogalmi elemeit határozza meg, amelyek a következők szerint foglalhatók össze:

- racionális bűnözési forma, mind a bűncselekmények tervezését, mind azok végrehajtását tudatos tervezés jellemzi,
- jogellenes igények, szükségletek kielégítésére irányul,
- a lehető legkisebb kockázatvállalással a lehető legnagyobb haszonra törekvés jellemzi,
- kiépített szervezeti rendszer, hierarchikus, paramilitáris szervezeti struktúra, logisztika,
- a szervezet „állammodellhez történő igazítása”, a szervezet egyes rétegeinek elkülönülése (végrehajtók, középszintű vezetők, vezérek),
- szigorú feladat- és munkamegosztás, ennek következménye két irányban jelentkezik:
  - az elkövetés hatékonysága fokozódik,
  - a felderítés számottevő nehézségekbe ütközik,
- konspirált szervezeti tevékenység,
- a szervezett bűnözői csoportok szolidaritási érdekközösséget alkotnak,
- a szabályok betartásához, betartatásához nélkülözhetetlen az erőszak alkalmazása, az azzal való fenyegetés, megfélemlítés, ez jellemző mind a csoporton belül, mind a csoportok között, és a végrehajtott bűncselekményekre is,
- a „hallgatás törvényének” szigorú betartása, betartatása,



- a szervezet magjához kapcsolódó bűncselekményeket kísérő bűnözés (holdudvar veszi körül),
- jellegzetes kísérőjelensége a pénzmosás,
- gazdasági értelemben szoros kapcsolat a legális gazdasággal,
- a legmodernebb technológia használata,
- nemzetközi jelleg mind a helyszín, mind az együttműködő kapcsolatok, mind a felvevő piac vonatkozásában (ez különbözteti meg a profi bűnözői csoportot a szervezett bűnözéstől: attól válik valami szervezett bűnözéssé, hogy bekerül a multinacionális bünszervezetek hálózatába, és ott fejt ki kártékony tevékenységét).

A *szervezett bűnözésnek* léteznek olyan megjelenési formái, mint például a *kábítószer-kereskedelem*, a nemzetközi kiterjedésű műkincslopások, 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 szervezethez 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 18. század második felének nyugat-európai éhséglázadásaira, amelyek egész bűnöző hadseregek kialakulásában játszottak szerepet, avagy a 19. század elején működő londoni alvilágra, amelynek a felszámolására jött létre a New Scotland Yard. Felidézhetjük a múlt század elején megjelenő fegyveres bűnbandákat, amelyekkel szemben Clemenceau belügyministersége idején, 1907-ben szervezték meg minden modern rendőrségi kommandó őst, a Brigade Mobile-t. Az első világháború után leszerelő, munkanélküli katonák tömegei lepték el az egykori hadi utakat, ami országhatárokon túl is komoly fenyegetést jelentett a közbiztonságra. A nemzetközivé terebélyesedő bűnözésre adott válaszként alapították az Interpolt 1921-ben. (QUILLÉ 1996.)

Évekkel ezelőtt megpróbáltuk tipologizálni a szervezett bűnözést, amikor különbséget tettünk a konfliktusos, és a konszenzusos módon működő bünszervezetek között. (FINSZTER–IRK 2001.)

Abból indultunk ki, hogy a *szervezett bűnözés* kifejezésben két fogalom kapcsolódik össze. Az egyik az emberek legmagasabb rendű céljainak kielégítésére alkalmas, belső struktúrával jellemezhető csoport, a társas lét alapegysége, kollektív tevékenység, számos legális és nemes alkotóművelet 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 gépjárműlopásokat, illetve

az ingatlanpiaci csalásokat (lakásmaffia-jelenség). A konfliktusos szervezett bűnelkövetéseknek mindig van közvetlen sértettjük, a bűnüldözés által jól kontrollálható és a szituációs bűnmegelőzés hagyományos eszközeivel jelentős mértékben megelőzhető. Mindeközben 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 szervezeten lehet elkövetni. (QUELOZ 1999, 21.) A konszenzusos bűnös organizációk jellemzője, hogy legális szükségletekre építenek, a szabad piac adta lehetőségeket használják ki bűnös módon, majd pedig az így szerzett vagyon legalizálására törekszenek. Ezeknek a deliktumoknak rendszerint közvetlen sértettjük nincs, a bűnüldözés által nehezen kontrollálhatók, és a szituációs prevenció hagyományos eszközeivel nem megelőzhetők. A szervezett bűnözésnek ez a legveszélyesebb megjelenése, amely tömeges elterjedése esetén képes megbénítani az alkotmányos rendszerek működését.

A *konszenzusos bűnözés* a piaci törvényeknek engedelmeskedik, térnyerése jelentősen függ a kereslet-kínálat alakulásától, a hiány és a bőség aszimmetrikus elosztásától, a gazdaság erejétől, szerkezetétől és annak szabályozottságától, a hitel- és vámpolitikától és az adórendszertől is. A szervezett kriminalitásnak ez a vállalkozói iránya 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, a feketegazdaság állandó törekvése, hogy kapcsolatot teremtsen a legálissal. 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 vagyonok kifelhárítása 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 leghatékonyabb eszköz a szervezett gazdasági bűnelkövetések megelőzésében. 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 bízza 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 tengető tolvajokkal,
- 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, ahelyett, hogy kiszorulna azokból bűngerjesztő hatásai miatt. (TREMBLAY–CUSSON 1996, 21.)

Az *államszocializmus* klasszikus formáiban a szervezett bűnözésnek nincs terepe. Az állami tulajdon elsöprő nagysága a hatóság és a tulajdonos személyét egyesítette. A termelőegységek élén nem vállalkozók álltak, hanem hivatalnokok, akik utasításokat hajtottak végre, de cserében nem kellett kockázatokat viselniük, és 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 hatásosan képes volt teljesíteni. A hierarchián kívüli ellenőrzés csupán olyan súlytalan látványossággal bírt, mint a népi ellenőrzés. A *gazdasági büntetőjog* csak ott lépett föl nagyobb intenzitással, ahol a gazdaság magánszereplőinek a magatartását kellett megregulázni (lásd a vám- és a 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 alakult, és semmi köze 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 csekélyek 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 mechanizmus 1968-ban történő 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 téeszvezetők elleni koncepciós perek a hetvenes években, ami persze már a reform leállításának és a visszarendeződésnek volt az egyik, meglehetősen drasztikus, megnyilvánulása. (Ezeknek a pereknek a háttérében az állt, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tudtak 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 téeszvezetők vezetői egyszerre üzérkedéssel, vesztegetéssel és deviza-bűncselekmények elkövetésével vádolt gyanúsítottak lettek. Sokan közülük megjárta 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 reformgondolatot.) 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 vagyon elleni bűncselekmények terepén ütötték fel a fejüket. A nyolcvanas évek híressé vált lakásbetörés-sorozatairól van szó. (KATONA 2000.) 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 főszerepet szántak az adónak. Ekkor újtárára is indult az adóreform.

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 orgazdák, a megszerzett zsákmány befektetéséről gondoskodó „üzletemberek”, a bűnöző csoportok lebukott tagjainak segítséget nyújtó zugüggyvédék stb. A bűncselekményekből származó tetemes vagyonok 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, amire a korábbi szigorú tervgazdálkodási rendszerben aligha nyílt volna alkalom.

A magyar rendőrség kiváló teljesítménye volt, hogy ezeket a jelenségeket a *professzionális felderítés* módszereivel idejében felismerték, és több bűnöző csoportot sikeresen az igazságszolgáltatás kezére adtak. Lásd az úgynevezett presztízssügyeket. (BOLCSIK–GAZDA 2005, 113–115.)

A gazdasági folyamatok alakulását a rendszerváltást közvetlenül megelőző időkből azért tartottuk fontosnak részletezni, mert ebből levezethető a magántulajdonon alapuló piacgazdaságra történt áttérés néhány hazai sajátossága, amely már közvetlen kapcsolatba hozható a szervezett bűnözés egy „rendszerváltó” formájával, az ásványolaj-forgalmazásban 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 posztkommunista 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 kőolaj-származékok piaca a gazdasági bűnözés kitüntetett terepévé váljon. A kriminalításra 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 kínálta.

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 Btk. gazdasági bűncselekményekről szóló XVII. fejezetében ma „háromszor annyi bűncselekmény van, mint a rendszerváltáskor”. (TÓTH 2000.) 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 kerettényállások, amelyeknek a tartalmát sokszor rendeleti szintű igazgatási szabályokból ismerhetjük meg. Ez még a jogkérdésekben is szükségessé teheti a szakértő igénybevételét, elbizonytalanítja a jogalkalmazót, és végtelenül lelassítja az eljárásokat. Az új feladatokkal gyürkőző bíróságok ítéleteikkel nem voltak képesek iránymutatást adni a bizonyítás számára. Ezt a bűnüldözés vezetői kifogásolták is. (PINTÉR 1996.)

A *szervezett bűnözés* hamar felismerte ennek a piacnak a lehetőségeit. A kettős árrendszerből adódó ellentmondások feloldására a hatóságok egy sajátos színezési eljárást alakítottak ki, amelynek a kijátszásához illegális laboratóriumokra és tárolókapacitásra volt szükség. Ez már valóban a munkamegosztásra alapuló, bűnös jövedelemszerző vállalkozások terepe volt. Az ilyen cselekmények felderítéséhez nélkülözhetetlen a *titkos információszerzés*. A rendszerváltozás időszakában azonban a titkosszolgálati eszközök hitelvesztése megbénította a felderítést. A gazdasági rendőrség felszámolásával elveszett az ilyen típusú bünszervezetek leleplezéséhez szükséges szakértelem is. A politikai élet szereplőiben sem volt meg az elszánás, amit az olajüggyek parlamenti vizsgálatának teljes kudarca is jelzett. Ha egy problémát nem tudsz megoldani, akkor bonyolítsd a végtelenségig, majd hivatkozz 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 kitűnő 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 büntetőeljárásban 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 részproblémára, amelynek a megoldására már van esély. Az első eredmény adja a következő lépés lehetőségét, és végül feltárható a kriminális esemény teljes szövevénye. Ilyen módon lett sikeres a nyolcvanas évek betöréssorozatainak a nyomozása, a *gépjárműlopásra* szakosodott bandák felgöngyölítése, ez vezethetett volna az „olajbűnüggyek” megoldásához is. (KATONA 2000.)

*A jogállam esélyei*

A terrorcselekményt nem soroljuk a politikai deliktumok közé. Nemzetközi méretű üldözése éppen azáltal 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 felett a tény felett, hogy a terror tápláló forrásai között döntően politikai-ideológiai okokat ismerünk meg, és ennek megfelelően a bekövetkezett terrorcselekmények a közbiztonságon túl a nemzetbiztonság alapjait is veszélyeztetik. (BARTKÓ 2011.)

Anélkül, hogy a terror történetének krónikáját felelevenítenénk, csupán arra szorítokunk, hogy annak főbb típusait leírjuk. 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 hatalomgyakorlás, amelyben az államgépezet maga a terror eszköze, célja pedig az alattvalók teljes elnyomása. (A francia forradalomban az 1792-től 1794. évi Thermidor 9-ig terjedő időszakot szokás a terror uralmának nevezni, a Szovjetunióban pedig az 1934 és 1938 közötti négy esztendőben tombolt a legnagyobb erővel az önkény.) (SERVIER 1992, 2.)

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 izlés, 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, és általuk mindazokat a tudományokat is a vádlottak padjára ülteti, amelyeknek azt köszönhetjük, hogy a világ a fejlődés útját járja. Eközben pedig felmentést ad, de legalábbis érveket kínál a véres erőszak minden brutális és értékeket romboló megjelenési formájának. (Így aztán nem csoda, hogy például az antiglobalizációs mozgalmak és némely természetvédők egyre bátrabban nyúlnak a rombolás, az erőszak eszközeihez.)

Létezik egy jóval realisabb osztályozás is, ami 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.

Az úgynevezett *forradalmi* vagy „*ellenálló*” terror azoknak az erőknek a harci technikája, amelyek gyökértelenül élnek egy adott társadalomban (gyakran valóban szenvedői a társadalmi igazságtalanságoknak, 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 azok minden áldozatot megérdemelnek. Láthatóan idesorolható a vallási fundamentalizmus, a nemzeti sovinizmus, továbbá a faji felsőbbbségre 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 közeget, amelyben követeléseiket erőszakkal kívánják érvényesíteni. Nem a világot kívánják felforgatni, nem új társadalmi rendről álmodnak, hanem csupán a maguk lokális céljait szeretnék megvalósítani. A lehetséges vezérlő eszmék a nemzeti önállóság, az autonómia,

a többségi nemzetből való kiválás, a vallási befolyás érvényesítése. A baszk, az észak-ír és a palesztin mozgalmakat szokták idesorolni, de példának okáért a szerb, az albán vagy a horvát nacionalizmus harcos megjelenései is ezt a kategóriát bővítik. A legutóbbi időkben az iszlám vallási gyökerű biztonsági kihívás jelenti a terrorfenyegetés legsúlyosabb megjelenését. „A 21. század első évtizedeire az iszlám, illetve az iszlamizmus (mindenekelőtt annak radikális szárnya, a dzsihádzizmus) szerepe érzékelhetően megnövekedett biztonsági szempontból is – különösen a biztonság két dimenziójában jelentve komoly kihívást –, s ezt a politikusok, szakértők, illetve a társadalom egy része konkrét, a mindennapi életet is befolyásoló fenyegetésként értelmezi, illetve éli meg. A két érintett dimenzió a terrorizmus (terrorfenyegetettség), illetve a társadalmi biztonság (a keresztény gyökerekkel rendelkező nyugati civilizáció, valamint a kollektív európai identitás[ok] fenyegetettsége). 2016-ra a helyzet különösen súlyossá vált, hiszen 2015-ben kirobbant a korábban nem látott méretű migrációs válság – amelynek kezelésére az Európai Unió szintjén nem sikerült megfelelő receptet találni –, s Európában is megszorodtak a dzsihádzizmushoz valamilyen módon köthető terroristamerényletek. A biztonságiasítás (*securitization*) szükségessége mellett állást foglaló aktorok a migránsok százezerei részéről megnyilvánuló kettős fenyegetés erősödését hangsúlyozzák: az egyik az európai identitás és kultúra fenyegetettsége, a másik pedig a migránsok számának növekedésével párhuzamosan fokozódó terrorfenyegetettség.” (ROSTOVÁNYI 2016, 107.)

A *manipulatív terrorizmus* a diktatúrák eszköze a nemzetközi szintéren, 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. (MONET 1993, 233–235.)

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 államok – túl azon, hogy ez a minősítés a nemzetközi összefogásnak is alapja – éppen ettől az emelkedettségtől kívánják megfosztani a terrorcselekményt, amikor azt közösleges köztörvényes bűnnek határozzák meg.

A polgári világ centrumországainak 19. században elinduló 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 társadalmi konfliktusok kezelésének a szolidaritáson és a tolerancián alapuló technikái. A 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!

1. A demokráciák nem képesek megoldani a társadalmi igazságtalanságokat, sőt a globalizációval ezek világméretben újratermelődnek. 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, főként pedig a vallási alapú terrorizmus kibocsátó országaivá váltak.

2. 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: BERGER 1998, 7–17.). Különös módon a demokratikus berendezkedések sikerei az emberi jogok kiterjesztésében, az emberi élet felértékelődésében és a gazdaság értéktermelő képességeinek fokozásában szinte védtelen célpontokká változtatták ezeket a szabad társadalmakat.

3. 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 egyezmény rendelkezéseit. Ezek szerint a szerződő államok közötti kiadatás tekintetében az alábbi bűncselekmények egyike sem tekinthető politikai bűncselekménynek, politikai bűncselekménnyel összefüggő vagy politikai indítékú bűncselekménynek:

- a) a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről Hágában, 1970. december 16-án aláírt egyezmény hatálya alá tartozó bűncselekmény;
- b) a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Montrealban, 1971. szeptember 23-án aláírt egyezmény hatálya alá tartozó bűncselekmény;
- c) a nemzetközi védelem alatt álló személyek – beleértve a diplomáciai testületek tagjait – élete, testi épsége vagy szabadsága elleni támadással járó súlyos bűncselekmény;
- d) emberrablással, túszejtéssel vagy súlyos, jogellenes fogva tartással járó bűncselekmény;
- e) bomba, gránát, rakéta, automata tűzfegyver vagy levélbomba, illetve csomagba rejtett bomba használatával járó bűncselekmény, amennyiben ezek használata embereket veszélyeztet;
- f) a fenti bűncselekmények elkövetésének kísérlete vagy az ilyen bűncselekményt elkövető, illetve az elkövetést megkísérlő személlyel való bűnrészesség.

4. 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 rendelettel gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi vagy egyéb tilalmat vagy korlátozást (a továbbiakban: korlátozó intézkedések) hirdessen ki. A korlátozó intézkedések bevezetésére Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalása alapján kerülhet sor. Minden esetben ilyennek minősülnek azok a korlátozó intézkedések, amelyeket az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatával fogadott el.



Az alkotmányos büntetőjogi megoldások és a nemzetközi összefogás azonban csak akkor számíthat sikerre, ha a demokratikus államok közössége egyeztetett kriminálpolitikai elvekben 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 eszköze 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 médiában nagy hangsúlyt kell fektetni a szolidaritás és a tolerancia mintáinak, valamint az emberségnek, a szabadság és a politikai pluralizmus eszméinek felmutatására (lásd az ajánlás 9. és 10. pontját). Fontos felhívást tartalmaz az idézett dokumentum 11. pontja, amely arra figyelmeztet, hogy a jogállami értékek a terroristák elleni harcban sem adhatók fel.

### *Kísérletek a rendészeti hatalom kiterjesztésére*

Az esztelen New York-i és washingtoni támadás, 9/11 óta sok év eltelt, így a végrehajtó hatalom alá rendelt rendészetek átalakítására irányuló törekvések már jól körvonalazhatók. Ezek a következők:

- Vannak törekvések, amelyek felszámolnák a katonai és a rendészeti beavatkozások közötti különbségeket, mondván, hogy az előidézett veszélyek és az okozott károk már háborús méretűek. Egy jogsértő magatartást azonban nem csupán az általa okozott károkkal, hanem a véghezvitel módjával és a bűnös szándékkal kell minősíteni. A bűncselekmény hadüzenetként való felfogása nem ment fel a bizonyítás kötelezettsége alól, és nem változtathatja az alkalmazható repressziót hadüzenetté.
- A bűncselekmény jellemzője, hogy az egy jogkövető közegben rejtetten van jelen, ezért a tisztességes és a bűnös erők között nem húzódik frontvonal. A katonai eszközök viszont ilyen front nélkül nem működtethetők. Ezért kell definiálni magát az ellenséget és azt a területet, ahol az tartózkodik. Akkor is, ha valóságban ilyen körülhatárolható ellenség nincs. Így születhet meg az „ellenség büntetőjog”. (NAGY 2013.)
- A bűncselekmény felszámolása csak a jogkövető civil közeg kíméletével történhet, amit nevezhetünk a minimális erőszak elvének. Ez a taktika nem elvont humanizmusból, hanem abból a racionális felismerésből származik, hogy amennyiben a bűnüldözés letér erről az útról, a vétlen környezetet súlyosabb veszélyeknek teszi ki, mint az a bűncselekmény, amelynek megszakítására törekszik.
- A bűnös szándékok leleplezése titkosrendőri módszerekkel történhet. A titkos információgyűjtés az állampolgári jogok durva korlátozása nélkül nem lehet eredményes. A jogállamok ezzel kapcsolatban kialakították a szükségesség és az arányosság kötelező elvét. A terrorizmus esetében azonban ezek az elvek

nem korlátozzák a titkos beavatkozást, hiszen az elhárítandó veszély nagysága mindent megenged. Csakhogy a titkos felderítés hatékonysága nem csupán a biztonsági szerveknek adott korlátlan felhatalmazástól, hanem a megszerzett adatok szakszerű értékelésétől és az arra alapított döntések helyességétől függ. Történelmi tapasztalat, hogy akik csak a felhatalmazásokat növelik szinte korlátlanul, a totális elhárítás csapdájába esnek. Mindenki gyanús lesz, az információk rendezetlen tömege értékelhetlenné válik, és ezek nyomán hisztérikus döntések születnek.

- A bűncselekmények leleplezését büntetőeljárás követi annak érdekében, hogy érvényesíthető legyen az állam büntetőigénye. Az igazságszolgáltatás alapja a valóságnak megfelelő tényállás megállapítása. Az eljárási garanciák egész rendszere, de különösen a védelem joga és a gyanúsítottal szemben alkalmazható kényszer korlátozása azt szolgálja, hogy az ítéelő hatalom legyen képes az igazság feltárására. Ha a garanciákat elvetjük, nem a hatékonyság növekszik, hanem az a veszély, ami a jogállami büntetőjog megszületése előtt ártatlanok sokaságának a vesztét okozta.
- A bűncselekmények megelőzése csak az okok feltárásával lehetséges. Az ok-sági tényezők kutatása pedig végső soron a társadalom önkritikája is. Az okok kutatásának betiltása elbutítja a döntéshozókat, és utat nyit a nyers bosszúnak, a korlátlan önkénynek.

A nemzetközi terrorizmus semmivel nem okozhatna nagyobb károkat, mint azzal, ha az alkotmányos jogállamok – védettséget és sérthetlenséget remélve – 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. (FINSZTER 2002.)

## **Rendőrségi kutatások a rendszerváltó országokban**

Amikor térségünk posztkommunista országainak rendőrségei előtt 1990-ben az a feladat állt, hogy beilleszkedjenek a demokratikus politikai rendszerbe, a kutatások is válaszút elé kerültek. Tisztázniuk kellett, miként értékeljék korábbi teljesítményüket, és hogyan járuljanak hozzá a rendőrség átalakításához. Nem csak a védelmi szervezet került válságba azért, mert kiszolgálója volt az állampárti rendszernek, hiszen ugyanez elmondható a társadalomtudományok művelőiről is. Másfelől viszont az is igaz, hogy a rendőrségek 1990 előtt is szakmaként működtek, és nem minden tevékenységüket hatotta át a hitelét veszített ideológia, miként a szocializmus ideológiai fogságába vetett társadalomtudományokban is születtek eredmények. Ez is része volt azoknak a feltételeknek, amelyek lehetővé tették, hogy a békés átmenet a legitimitás talaján történjék.

Magyarországon a rendőrségi kutatások három irányba indultak el. Megkezdődött az addig alig ismert nyugati eredmények és kutatási módszerek átvétele. Tanulmányok születtek a hazai helyzetről, és elképzelések láttak napvilágot a modernizációról. A leginkább sikeresnek a külföldi tapasztalatok megismerése bizonyult. Eredményesnek mondható

a rendőrség állapotáról adott elméleti diagnózis is, de itt a kutatások hibájául róható fel, hogy az erőteljes kritikai hang mellett szinte semmit nem tudtak mondani a gyakorlatban is hasznosítható, új megoldásokról. Végül teljes kudarcnak értékelhetők azok az erőfeszítések, amelyek a modernizációra irányultak.

A rendszerváltozás idején két irányzat jelent meg, a reformerek és a fontolva haladók koncepciója. A reformerek az elmélet képviselői voltak, ők gyökeres átalakítást akartak. Meghirdették a demilitarizálás, a depolitizálás és a decentralizálás programját. Fontolva haladók a gyakorlati szakemberek és a politikusok, akik az elbizonytalanodott rendőrség cselekvőképességének helyreállítását, a fegyelem megszilárdítását és a hatékonyság gyors növelését kívánták. Az utóbbiak szava bizonyult erősebbnek. A kutatók viszont tapasztalhatták, hogy a lassú átmenet nem kíván annyi elméleti megalapozást, mint a reform. A politika fogadókészsége igen szelektív lett. Azokat a kutatási eredményeket, amelyek a gyakorlati elképzeléseiket erősítették, szívesen látták, amelyek azonban kritikai tartalmakat hordoztak, azokról tudomást sem vettek. Tapasztalni lehetett azt is, hogy a bürokrácia megpróbált önellátó lenni feladatai tudományos támogatásában. A hivatalnokoktól tudományos teljesítményeket vártak el, a kutatókat pedig megpróbálták hivatalnokokká fegyelmezni. (FINSZTER 2001.)

Ebben a helyzetben az elmélet munkásai azt tehetik, hogy önkritikusan felülvizsgálják teljesítményüket. Ennek nyomán nyilvánvalóvá válhat számukra, miszerint alaposabban kell tanulmányozni a rendészeti praxist, nagyobb megértést szükséges tanúsítani a gyakorlat igényei iránt, miközben meg kell őrizni autonómiájukat és tudományos igényességüket. Ehhez tudományrendszertani kérdések tisztázására is szükség van.

Arra kell válaszolni, hogy a rendőrséggel foglalkozó kutatásokat mely tudományágak kritériumai szerint érdemes folytatni. Egyes nézetek szerint kívánatos megtartani az állam- és jogtudományok elsődlegességét. Ennek a megoldásnak az az előnye, hogy erős nyomatókat kapnak az alkotmányos jogállam követelményei, viszont hátránya, hogy nem kerül sor azon rendészeti területek tudományos művelésére, amelyek természete pusztán a felhatalmazást adó jogi rendelkezésekből nem ismerhető meg. (Ilyen téma, egyebek mellett, a rendőri jelenlét megszervezése vagy a tömegzavargások csapaterővel történő felszámolása.)

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

Törekvés mutatkozik arra is, hogy a hadtudomány kompetenciája terjedjen ki a rendészetre. Emellett szól, hogy bizonyos korábbi együttműködési formákra építhet, de hátránya, hogy a rendőri tevékenységnek csak egy kis szeletét képes hozzáértéssel vizsgálni, miközben a militarista szervezetet konzerválja ott is, ahol a rendészetnek a közszolgálatához kellene közelednie.

Az utolsóként említett elgondolás szerint helye van egy új tudományágnak, amit nevezhetünk a rendészet tanának is. Az új stúdium azzal kecsegtet, hogy számtalan kutatási aspektust szintetizál, de számolnia kell azzal a korláttal, hogy hagyományok hiányában alacsonyabb a rendelkezésére álló szakértelem, ezért nehezebben fogadja be a tudományos közélet, és mindez akadályozhatja rendészet integrálását a civil közigazgatásba. Az elméleti problémát pedig az okozza, hogy vajon egy ilyen tan megtalálhatja-e a maga számára

a más tudományterületek által nem művelt speciális kutatási tárgyát, illetve lehet-e esélye egy semmi mással nem helyettesíthető rendészeti metodológia megteremtésére.

A szakemberek közül mind többen állítják, hogy szükség van a rendészettudomány önállósodására. A bűnügyi tanokkal és a közigazgatási joggal egyaránt szoros kapcsolatot mutat, de kialakíthatók az érintkezési pontok a szociológiával, az etikával, a politológiával, a pszichológiával, valamint a szervezélmélettel is. Ez utóbbiak úgynevezett kötőjeles tudományterületekként a megalkotandó rendészeti diszciplína alrendszerében működhetnek, de nem válnak el teljesen azoktól a forrásoktól sem, amelyekről módszereiket, fogalmaikat kölcsönözik, és amelyekben feltárulnak a rendészeti kutatásokhoz is nélkülözhetetlen általános törvényszerűségek. Ezek: a rendőr-szociológia, a rendőretika, a rendőr-pszichológia és a rendőrségi menedzsment.

A rendészettudomány része lehet a kriminalisztika, amely a hagyományos nyomozástani területeken kívül magában foglalja a kriminállogisztika, a kriminálinformatika és a kriminálstratégia ismeretanyagát is. Mindez felveti a kérdést, hogy mi a kriminalisztika természettudományos megalapozású ágazatainak rendszertani helye. Nem kétséges, hogy az igazságügyi orvostant az orvostudomány részeként művelik, minthogy ennek hagyományos katedrája az orvosegyetemeken szerveződött meg. (Igaz viszont, hogy az igazságügyi orvosszakértő tevékenysége nem korlátozódik a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás területére.) Ezzel szemben a kriminalisztikai fizika, kémia, biológia és az igazságügyi vegytan a természettudományos műhelyektől távolabb, a különböző rendőrségi azonosító laboratóriumokban kapott helyet, hasonlóan a klasszikus kriminalisztikai szakterületekhez, mint a nyomtan, a ballisztika, a daktiloszkópia, valamint az okmány- és írásszakértői tevékenység. (Magyarországon kísérlet történt ezeknek a területeknek a természettudományos műhelyekhez közelítésére, amikor rövid ideig kriminalisztikai kutatólaboratórium működött a Budapesti Műszaki Egyetemen.)

Egyes európai országok az új tudományág megalapozásának különböző fázisaiban vannak. Szlovákiában például a rendészeti kutatások önállósodása már többéves múltra tekint vissza, Németországban viszont az első lépéseket teszik a kutatók. Az utóbbiak helyzetét nehezíti, hogy az NSZK-ban csaknem harminc évvel ezelőtt voltak már hasonló elméletalkotási törekvések, amelyek azonban akkor teljes kudarccal végződtek, maga a szándék pedig hosszú időre feledésbe is merült. Ennek okát a hamburgi professzor, Fritz Sack abban látta, hogy a szövetségi köztársaság rendőrsége a legutóbbi időkig magán viselte a katonai mintákat követő, a civil társadalomtól izoláltan működő porosz hagyományokat, amelyek pedig kevésbé túrik a független kutatóintézetek tudományos érdeklődését (*Les police en Europe* 1992, 102.).<sup>1</sup>

Mindazonáltal korunkban éppen a rendészet vonatkozásában támasztott uniós normák hangsúlyozzák a rendészeti tan önálló létének a fontosságát. E felfogás híveinek érvei szerint az elméleti megalapozás biztosíthatja a jog uralmát, a szervezetek átláthatóságát, és valóságos szakmává teheti a rendőrködést, továbbá jelentősen segítheti a hatóságok és a társadalom kooperációját. Mások ezt a törekvést azért tartották időszerűnek, mert napjainkra a rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan jelentőségre tettek szert, amely korábban az erőszak monopóliumát birtokoló közigazgatásnak nem volt jellemzője. Nyilvánvalóan a bűnözés első számú globális problémává válása idézte elő ezt a helyzetet. Sajátos kutatási tárgy a rendőri

<sup>1</sup> *Police en Europe* (1992). Les Cahiers de la sécurité intérieure, La documentation Française, Paris, 102.

jelenlét is, amelynek célszerű megszervezése stratégiai feladat, és amelyhez a szervezéstudomány általános felismerései nem képesek elegendő eligazítást adni. A titkos információgyűjtésről is kiderült, hogy az olyan bizonyítási műveletek sorát jelenti, amelynek elméleti feltárásához sem a hagyományos kriminalisztikai szemlélet, sem pedig a büntetőeljárás jog tudományán belül művelt bizonyításelmélet nem szolgál alkalmazható módszerekkel. A legitim fizikai erőszak tanulmányozása is különleges kockázatelemzést igényel, amihez a korábban javasolt hadtudományi megközelítés nem bizonyult elegendőnek.

A kutatások a közbiztonság értékelése kapcsán számos kriminológiai metodikát használtak fel eredményesen, de a rendészet számára nélkülözhetetlen krízismenedzseléshez merőben új módszerek szükségesek, amelyek kidolgozása minden bizonnyal a rendészeti diszciplínára vár. A rendőri munka eredményességének mérése nélkülözhetetlen lenne annak érdekében, hogy ezen a területen is meggyökeresedjenek a közigazgatás más ágazataiban elfogadott minőségbiztosítási módszerek. Úgy látszik, hogy ez a feladat csak a sajátos rendészeti igényekre tekintettel oldható meg. (DÁNOS 1992, 40.)

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

Az alkalmazott és a teoretikus tudományok mellett nem kevesen hangoztatják azt, hogy a rendőrségek számára a legértékesebb forrás a mindennapi szolgálat, amelyből „tudomány előtti” felismerések nyerhetők. (HOLCR–CHALKA 2000.) Ezek sajátossága, hogy a végrehajtó-rendelkező tevékenység során keletkeznek, egyedi intézkedési helyzetekhez kapcsolódnak, megfogalmazói a szolgálat munkatársai, hasznosításuk az intézkedések racionalizálásában, parancsok és utasítások kiadásában történik, de a tapasztalatok átvétele esetleges, sok bennük a pontatlanság, ezért általános elterjesztésük csak nagy megszorításokkal képzelhető el. A „tudomány előtti” felismerések korlátai igazolják, hogy a rendészeti gyakorlatnak tudományos támogatásra van szüksége. Az elméletileg megalapozott eredmények viszont általánosíthatók, megfigyeléssel, kísérletekkel, modellezéssel, teljesítménymérésekkel verifikálhatók, általuk a munka tervezhetővé és gazdaságossá tehető, az eredmények tudományos fogalmakban, kategóriákban és definíciókban öltönek pontos nyelvi formát, végül pedig tanítható szakmai ismeretek alapjául szolgálhatnak. A rendészeti teória megszületéséhez azonban a szolgálatok fogadókészsége nem elegendő, ehhez

a tudományos kutatás önálló objektumaira van szükség, kutatóintézetekre és iskolákra. Az utóbbiak sorában az egyetemi rang a rendészettudományi karnak egyenesen kötelességévé teszi a rendészetelmélet művelését.

A tudományos bázis létrehozása a rendészeti felsőoktatás feladata. A rendészet értelmiségének felkészítése egyetemen történik, ahol a doktori iskolák is működhetnek. Ehhez azonban a hagyományos rendőrakadémiáknak el kell érniük az akkreditációhoz szükséges minőséget. A rendészet tana nem azonos a tantárgyi struktúrával és a tanszéki tagozódással sem. A felsőoktatás egyszerre műhelye és felhasználója a kutatásoknak, de a tanintézet szervezetének kialakítása a tudományrendszertani megfontolások mellett didaktikai szempontokat is követ.

Fontos az is, hogy a rendészeti tudományt ne elszigetelten műveljék, hanem a legszélesebb tudományos közvélemény előtt, vállalva a megméretést külföldön is. Szükséges a nemzetközileg is elfogadott, egységes kutatási terminológia kialakítása. Tiszta, világos és egyértelmű fogalmi rendre kell szert tenni, olyan szaknyelvi apparátusra, amely idegen nyelvekre is lefordítható. A tudományos teljesítmények egyik mércéje az univerzális alkalmazhatóság, amelyhez viszont elengedhetetlen az internacionális kutatási programok elindítása.

A bűnözés növekedésével együtt a rendészet a közigazgatás egyik legérzékenyebb ágazatává fejlődik. Az alkotmányos demokráciák védelméhez nélkülözhetetlen a legitim fizikai erőszak professzionális alkalmazása. Huntington a huszadik század közepén a katonai erő és a biztonság összefüggéséről a következőket állította: „Korunk egyik legalapvetőbb és legnyilvánvalóbb ténye, hogy a technológiákban és a nemzetközi politikában végbement változások együttesen a politika végcéljává, nem pedig kiinduló feltételezésévé teszik a biztonságot [...] Korábban az volt az elsődleges kérdés: a civil és a katonai szféra mely mintája egyeztethető össze a liberális, demokratikus amerikai értékkel? Ennek helyébe ma egy sokkalta fontosabb kérdés lépett: a civil és a katonai szférák mely mintája a legalkalmasabb az amerikai nemzet biztonságának megőrzésére?” (HUNTINGTON 1994, 10.)

Tárgyunkat illetően Huntington logikája elvezethet bennünket egy hamis opcióhoz, amely szerint a biztonság olyan becses érték, amelyért minden más érték, így a szabadságunk is feláldozható. A tapasztalat pedig az, hogy a biztonság szabadság nélkül értéktelen jószág. Az még megoldásra váró feladat, hogy a társadalom védelmi szükséglete miként elégíthető ki úgy, hogy közben a rendészet ne váljon az önkény eszközévé, ne legyen kiszolgálója a hatalom erőszakos megszerzésének és kizárólagos gyakorlásának. Ahol a rendészet megtűri a tudomány kritikáját, ott ez a veszély minimumra csökken, ahol viszont ilyen tudományt nem művelnek, ott a rendőr hivatása könnyebben silányulhat az önkény szolgájává.

A jogállami szabályozás szükségessé tette a rendőri működés törvényszerűségeinek megismerését. A témakör német kutatója, Hans-Gerd Jaschke arra mutatott rá, hogy *a rendészettudomány (Polizeiwissenschaft) a 18. században még a kormányzás általános tudománya volt és csak később vált a rendészetre szorítókozó elméletté.* (JASCHKE 2008. Idézi HAUTZINGER 2011, 22.) E tanok első kimunkálói a 19. és a 20. század fordulóján kiváló közjogászok voltak, hazai reprezentánsaik közül most csak Kmety Károly és Concha Győző nevét említjük.

Az alkotmányosság eszméje az olyan rendőrségi funkciókat is garanciákkal övezi, mint *a titkos felderítés vagy a karhatalmi csapaterő alkalmazása.* Ezek a hatósági beavatkozások

*materiális tevékenységek*, amelyek általánosítható vonásait nem lehetséges kizárólag a jogtudományok kínálta metodikákkal feltárni. Az alapjogok korlátozására felhatalmazott *rendészet negatív igazgatás, amelyben az eredményességet harmonizálni kell az erkölcsi értékrenddel*. Ennek a szociológiai-etikai megközelítésnek nem voltak hazai hagyományai, ezért döntő jelentőségű a polgári rendészettudomány teljesítményeinek megismerése. Ide-sorolható az amerikai Gary Marx, az angol Robert Reiner, a kanadai Jean Paul Brodeur, a francia Dominique Monjardet, a német Thomas Feltes és mások munkássága. (*Les police en Europe* 1992).

*A közbiztonság hatékony védelme megkövetelte a rendőri szervezetek finanszírozásának, vezetésének és irányításának mélyebb feltárását.* A rendőrigazgatás igényt tart a szervezéstudomány módszereire. A közszolgáltatásnak is szüksége van takarékos és hatékony eljárások kidolgozására, tanulhat is a piaci szereplőktől, de a saját metodika kialakítása megkerülhetetlen. Külföldi tapasztalatok igazolják, hogy ez a feladat is a rendészettudományra vár. (PRESTEL 1997.)

*A rendőrségek nemzetközi együttműködése* ugyancsak sürgeti a közös elméleti alapok kidolgozását. A rendészettudomány alapítása összhangban van a rendészeti kutatók nemzetközi törekvéseivel, amelyek eredményeként 2002-ben létrejött az európai kutatások konzultatív testülete, a Cepol (*European Police College*). A testület rendszeres tanácskozásain ismételten hitet tett a rendészettudomány (*police science*) társadalomvédelmi és jogállami küldetése mellett. (BARRIO ROMERO et al. 2009, 22.)

Az előbbieken összefoglalt hatások együttesen vetették fel egy önálló tudományterület, a rendészetelmélet megteremtésének igényét. Olyan szaktudomány körvonalai bontakoztak, amelyben együtt van a rendészeti jog, a rendészeti igazgatásban, a rendészet szociológiája és hivatáserkölcse, valamint a rendészeti menedzsment.

Magyarországon az első rendészeti tárgyú munkák a 19. század végén jelentek meg. „A bűnügyi tudományok és közigazgatás-tudomány közös határterülete a több mint száz éves múlttal rendelkező, de most újra felfedezett rendészettudomány.” (KORINEK 2007.) A közigazgatásban és a bűnügyi tudományok számos képviselője szentelt figyelmet a rendőrigazgatásnak.

A rendészet működésének törvényszerűségeit különösen két területen sikerült elméleti módszerekkel is megismerni. A bűnüldözésben ezt a feladatot látta el a kriminalisztika, amelynek magyarországi eredményei európai mércével mérve is jelentősek. A közbiztonság védelmének rendészeti feltételeit a kriminológia vette górcső alá. Különösen a látenciakutatások érdemelnek figyelmet.

A rendszerváltozás időszakában mind több alkotmányjogi és közigazgatási megalapozású elemzés készült a magyar rendőrség jogállami átalakulásáról. Kiemelkedő Szamel Lajos munkássága. (SZAMEL 1990.) A rendszerváltozás után ezek az eredmények hozzájárultak a rendészeti jog megalkotásához, az új szervezeti struktúrák kialakításához. Ebben az időszakban jöttek létre azok a tudományos fórumok és együttműködési formák, amelyek megteremtették a rendészeti kutatások bázisait, valamint a nemzetközi kapcsolatokat. (1994-ben rendészeti kutatóintézet létesült a Rendőrtisztviselői Főiskolán, megalakult a Rendészeti Kutatók Társasága, állandósult a magyar részvétel az Európa Tanács rendőrségi szakbizottságában.) A rendészeti kutatások olyan ágazatai is lendületet kaptak, amelyek korábban nem voltak jelen a hazai tudományos gondolkodásban. Megszülettek az első magyar művek a rendőrségi szociológia, etika és szervezéstudomány körében.

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

A hazai rendészeti kutatásokban nélkülözhetetlen a Magyar Tudományos Akadémia nyújtotta tudományos háttér. A tudós testület kereteket kínál a további fejlődéshez, nélkülözhetetlen az interdiszciplináris megközelítés számára, öröködi a rendészeti kutatások magas színvonala felett, tekintélyével hozzájárul ahhoz, hogy a rendészettudomány nemzetközi színterein a magyar kutatók is szerepet kaphassanak. E célkitűzések megvalósítására alakult meg 2008-ban az MTA közgazdasági és jogi osztályán belül a rendészettudományi bizottság. Az, hogy az MTA IX. Osztály bizottsági formában befogadta a rendészeti diszciplínát, új lendületet adott ennek a tudományterületnek. A Magyar Tudományos Akadémia 2011-ben végrehajtott reformja szükségessé tette az albizottsági formában történő újjászervezést. Az MTA IX. Osztálya Állam- és Jogtudományi Bizottságának kezdeményezésére 2012-ben megalakult a Rendészettudományi Albizottság.<sup>2</sup> Az albizottság elkötelezett abban, hogy együttműködve a BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatósággal, valamint a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsával, a rendészeti gyakorlat támogatása mellett segítse a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán létesülő tudományos műhelyeket.

Rendészetelméletet csak a gyakorlattal szoros kapcsolatban, empirikus kutatásokra támaszkodva lehet művelni. A rendészeti témák kutatói számára jelentős segítséget nyújtottak az állam- és jogtudományi karok, valamint a korábbi Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Kiváló PhD-disszertációk születtek.<sup>3</sup> A gyakorlattal szoros kapcsolatot tartó műhelyek hiánya azonban jelentősen akadályozta az elméletalkotáshoz nélkülözhetetlen empiria megismerését csakúgy, mint a tudományos eredmények hasznosítását. E feltételek kialakításához a rendészeti felsőoktatás nyújtja a legalkalmasabb kereteket. Nélkülözhetetlen ezért a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán a rendészettudományi doktori iskola megalapítása. Az iskola jelöltjei a rendészeti praxis alapos ismeretében, megfelelő tudományos irányítás mellett járulhatnak hozzá a tudomány fejlesztéséhez és ennek révén a mindennapok biztonságának erősítéséhez. A rendészettudomány nemzetközi és hazai teljesítményei bőséges szellemi muníciót nyújtanak ahhoz, hogy e szaktudomány első doktori iskolája megkezdje működését.

<sup>2</sup> A rendészet elméleti kutatásának ez a szervezeti formája először 2008-ban, néhai Szabó András akadémikus kezdeményezésére jött létre. Első elnöke prof. dr. Korinek László akadémikus volt.

<sup>3</sup> Bejczy Alexa a titkos információgyűjtésről, Búzás Gábor a rendészeti intézkedések tipológiájáról, Christián László a rendészet alapvonalairól és az önkormányzati rendőrségről, Csányi Csaba a tanúvédelemről, Hautzinger Zoltán a katonai büntetőjárásról, Hetesy Zsolt a titkos felderítésről, Kenedli Tamás a rendészeti informatikáról, Kis László az Európai Unió keretében folytatott bűnügyi együttműködésről, Mészáros Bence a fedett nyomozásról, Nagy Judit az unió rendőrségei közös nyomozó csoportjainak működéséről írt dolgozatával szerzett tudományos fokozatot.



## A rendészet elmélete

A rendészet elméletének kidolgozása nehéz feladat volt. Ennek főként módszertani okai voltak. A rendészeti beavatkozásokat a mindennapok olyan spontán és egyedi szükségleteinek érzékelték, ami egyszerűen nem tűrte el az elméletképzésben nélkülözhetetlen általánosítást, tipizálást, a rendőrségi jelenség magasabb absztrakciós szintre emelését. A diktatúrák közvetlen hatalmi eszközt ismertek fel az erőszak-szervekben, ezért nem engedték erre a terepre a mindig függetlenségre törekvő tudományos ambíciókat. Különös helyzet jellemezte az államszocializmust, ahol az erőszak monopóliumát az állampárti vezetés politikai privilégiumaként uralta, a tudományok pedig maguk is – különösen a társadalomról szóló tanítások – a politika kiszolgálására kényszerültek. Most, amikor a rendészet iránt mutakozó lendületes tudományos érdeklődés nyomán az angolszász és a kontinentális szakirodalom könyvtárakat tölt meg, és 1990 óta a fiatal demokráciák rendőrségi kutatásai is gyarapodó dokumentációt kínálnak, ezekről a tanításokról kezd kiderülni, hogy semmire nem jók. Egyesek szerint nem tartalmaznak mást, mint tévedéseket, de legalábbis illúziókat, amelyek a praxis számára haszontalanok.

A központi kormányzatok csakúgy, mint a helyi autonómiák, ismételten szeretnék a rendészetet mindenekfelett hatalmi kérdésnek tekinteni. Minthogy pedig a naponta új fenyegetésekkel számoló biztonsági szükségleteket – a végrehajtó hatalom feladatáról kialakított felfogás szerint – nekik van tehetségük felismerni, meggyőződéssé erősödik, hogy rendészeti ügyekben jó ötletek csak az államélet centrumaiban szülehetnek. Mi több, ezen a területen kizárólag a gyors rögtönzések járhatnak sikerrel, ez pedig politikusi erény. Eszerint a belső nyugalom kialakítása a végrehajtásért felelős központi adminisztráció (önkormányzati rendőrség esetében a helyi autonómia) egyedüli felelőssége, annál is inkább, mert a veszélyek elhárításához szükséges eszközök is e tényezők birtokában vannak. Úgy látszik, a rendőrség irányítása szintiszta gyakorlat, amelyhez elméleti megalapozás nem szükséges. A hatalom birtokosai látható érzéki örömmel élék át annak tudatát, hogy sok ezer fegyveres ember felett rendelkeznek. Utasítják és beszámoltatják az alakulatok vezetőit, esetenként még azt is megmondhatják, mikor és kik ellen induljon, vagy ne induljon eljárás. Időnként a rendészet irányításában pontosan úgy viselkednek, mint az egypárti diktatúrák vezérei és politikai bizottságai. (Íme, a hierarchia mítosza!)

A rendőrségek „környezetbarátnak” érzékelik az erőszak-monopólium ösztönös alkalmazásának és a politikának való teljes kiszolgáltatottság megszokott világát. Legfőbb hivatalnokaik nem kíváncsiak a tudomány megállapításaira, és egyre határozottabban jelzik, hogy a rendfenntartás nem viseli az önkorlátozó hatalmat, a bűnüldözés csak diktatórikus módszerekkel lehet eredményes, az emberi jogokra pedig kizárólag a jogkövetők tarthatnak igényt. A kilencvenes évek második felében oly gyakori nemzetközi rendőrkonferenciák egyikén hangzott el a megállapítás, miszerint: „újra lelket kell önteni a rendőrökbe, akiknek hosszú éveken keresztül el kellett viselniük a szociológusok és kriminológusok aknamunkáját.” (WACQUANT 2001, 46.)

Az előbbiekkal kapcsolatban három kérdés fogalmazható meg:

1. Mivel magyarázható, hogy a rendőrség elméletének megalkotására olyan későn, csak a második világháború utáni időszakban, akkor is inkább a hatvanas évektől kezdődően történtek kísérletek?

2. Mekkora terjedelmű a kormányzati (önkormányzati) jogosultság és felelősség a rendőrségek irányításában, és mennyiben alkalmasak ezek a hatáskörök egy rendszerezett és távlatos közbiztonsági politika megalkotására?
3. Hogyan fogadják a rendőrségek a róluk szóló kutatásokat, igényelték-e valaha is szakmai munkájuk elméleti szintézisét, avagy maguk is „aknamunkának”, de minimum feleslegesnek értékelték a tudományos próbálkozásokat?

Hosszú ideig úgy látszott, hogy a rendőrségnek nemcsak története, de elmélete sincs. A változatlanságnak ugyanis érdektelen a históriája, de az állandóságot tervezni sem kell. Nincs tehát elméleti megalapozást igénylő feladat, minthogy a rendőri beavatkozás a pillanatra reagáló cselekvések világa, ahol sem az nem prognosztizálható, hogy mikor kell intézkedni, sem az, hogy miként. Amennyiben pedig a rendészeti igazgatásban hiába keressük a hatósági akciókat meghatározó törvényszerűségeket, akkor hiányzik a kutatási tárgy, nem tehető fel olyan kérdés, amelyre a válasz a tudományok kompetenciájába tartozna. Az a rendészeti válaszreakció, amelyben nem ismerhető fel szabályszerűség, nem is foglалható hipotetikus normába. Az igazgatásnak egy olyan ágához érkeztünk, amelynek eljárásai nehezen önthetők jogi formákba. Ha mégis megszületik valamiféle rendőrségi jog, annak jogforrásaitól csupán annyi várható el, hogy határozzák meg a szervezeti kereteket, adjanak általános felhatalmazást (generálklauzula), és nyújtsanak védelmet a közösség érdekében fellépő rendőröknek. (Ezek szerint a rendőrségről és más rendvédelmi szervekről szóló statútumok nem többek és nem kevesebbek szervezeti törvényeknél.)

A közigazgatástan számára nem lehetett szokatlan, hogy olyan hivatali tevékenységet vizsgáljon, amelynek jellemzője a szabad belátás érvényesülése. A közigazgatás elmélete maga sem tekint vissza valami gazdag múltra. Annak ellenére, hogy az ügynevezett policiális tudományok a kontinensen az igazgatás bölcsőjének tekinthetők, az alapító francia és német elmélet nem a rendőrigazgatást tartotta elsődleges kutatási tárgyának, mert úgy vélte, hogy azzal kapcsolatban a tudomány feladata inkább a jó és helyes közrendről vallott nézetek összegzése. Még ennél is fontosabb szempont, hogy a kontinensen a közigazgatás jogtudományi diszciplínaként alakult ki (*droit d'administration*). A közigazgatási jog európai professzorai – közöttük kiváló magyar jogtudósok is – az első világháborút megelőző liberális közjogi felfogásnak megfelelően sikeresen tárták fel a rendőrigazgatás azon sajátosságait, amelyek napjaink kutatói számára is tanulságosak. Concha Győző, Kmety Károly és a két világháború között publikáló Tóth József, Tomcsányi Móric és főleg Magyary Zoltán munkásságát olyan jelentősnek tartjuk, hogy a rendészet fogalmának kifejtésénél eredményekre nagymértékben támaszkodni fogunk. Most azonban arra hívjuk fel a figyelmet, hogy ezek a teljesítmények megmaradtak a közigazgatás tanán belül. Önálló rendészeti elmélet kimunkálására azért nem láttak okot, mert a rendőrség intézményét változtathatatlannak, a rendészet jogát pedig konzisztensnek vélték. A magyar demokrácia válságáról írt cikkében Bibó István is úgy fogalmazott, miszerint „a rendőrség nem az a terület, ahol a nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.” (BIBÓ 1986, 41.) Nyoma sem volt annak a későbbi válság szemléletnek, amely különösen a hatvanas évek amerikai rendőr-szociológiáját jellemezte, és ami azután feltartóztathatatlannul áthullámozott Európába, elindítva számos

szervezeti és működési reformot. A 20. század nagy kataklizmáinak kellett eljönniük ahhoz, hogy a korábban szilárdnak hitt elvek és intézmények alapjaikban rendüljenek meg. (A világnak erről a fordulatáról írja Ady Endre, hogy „minden egész eltörött”)

Volt egy másik fejlemény is. A bűnügyi rendőrség munkájának rendszertani, de helyenként szervezeti elkülönülése (*la police judiciaire*) felvetette a büntetőjog-tudományok és egy vadonatúj diszciplína, a kriminalisztika érdekelttségét, ami a közigazgatást rendőrségi ügyekben további mérsékletre intette. Átfogó elmélet azonban ezen új területek segítségével sem születhetett meg. A büntetőeljárás jog művelői a büntetőper formájára koncentráltak, és tapintatosan hallgattak arról, ami a rendőrségi fogdáknak történt. A kriminalisztika a bizonyítékok keletkezési mechanizmusát kutatta, és azok technikai úton történő feltárására kívánt ajánlásokat kimunkálni. Az elméleti kriminalista semmi érdeklődést nem mutatott a nyomozó hatóságok belső szervezeti és működési kérdései iránt. A rendőrség megmaradt egy sajátos fekete doboznak, amelybe befutnak bizonyos információk és ahonnan kikerülnek bizonyos eredmények, de hogy közben mi történik, azt fedje a titok és az abból adódó tudatlanság jótékony homálya. (Ezt neveztük a titok mítoszának.)

A szabályozhatatlanság hiedelme azonban legfeljebb a normatív tudományok tartózkodását indokolja, de hol maradnak a ténytudományok, mint a szociológia és még inkább a kriminológia? Az nem elegendő magyarázat, hogy ez utóbbiak később születtek, mint maga a modern rendőrség. A baj az, hogy a kutatás tárgyául szolgáló tények maguk nem ismerhetők meg, a rendőrség gyakorlatát a titok leple fedi el a kíváncsi szemek előtt. „Mindenekelőtt az első nehézség a titkosság hagyományában áll, amellyel az államigazgatás tudománya gyakran találkozik. A helyzetet súlyosbítja, hogy a titok feltűntethető olyan szakmai szükségletnek is, amely nélkülözhetetlen a rendőri feladat sikeres végrehajtásához. A titoknak ezt a sajátosságát minden olyan kutató felvetette, aki érdeklődést mutatott a rendőri tevékenység iránt vagy megkísérelte leírni a rendőri munka természetét.” (LOUBET DEL BAYLE 1981, 31., 510.) Ez a helyzet nem tagadható, de a probléma megértéséhez kevés. Alig van igazgatási tevékenység, amelyik olyan mértékben a publikum színe előtt valósulna meg, mint a közbiztonsági rendőrködés. Ami pedig a bűnüldözést illeti, az a legmélyebb konspirációban tartható ugyan, de legalábbis egy része bizonyosan a nyilvánosság elé kerül akkor, amikor a bűnügyet bírósági ítélet zárja le. A titok tehát nem leküzdhetetlen akadály a kutatások útjában.

A ténytudományoknak van egy kellemetlen sajátosságuk, nevezetesen, hogy a feltárt valóságról bírálatot mondanak már azzal, hogy felmutatják a jelenséget. A rendészet ellenben nagyon nem tűri a kritikát. A jó és helyes közrend az első számú érték rangjára emelkedett, amelyért minden árat érdemes megfizetni. Ebbe bőven beleférnek rendőri túlkapások is, ha azok „jó ügyet” szolgálnak. Működik egy sajátos rendőrségi ideológia, miszerint a rendészet az a hatóság, amely fundamentális értékeket véd, ennek megfelelően bármiféle kritika ezeket az alapvető értékeket támadja, és elbizonytalanítja a rendőrséget. És ami még ennél is nagyobb baj, az elemzések arra is fényt deríthetnek, hogy a rendészetet igazgató politikai döntések sem a legtökéletesebbek. Ez pedig már végképpen elfogadhatatlan egy olyan területen, amelynek hivatása a kormányzati hatalom szolgálata. Az irányítás kritikája elvezethet oda, hogy a szolgák feltétlen engedelmességi kötelezettsége is meginoghat.

Ha egy jelenség nem megismerhető és nem is bírálható, akkor külső tényezők hatására nem is változtatható meg. A rendészet ettől egyáltalán nem riadt meg, minthogy a konzervativizmus a szervezet lényegi tulajdonsága. Az állandósághoz való ragaszkodásnak

vannak ontológiai alapjai. A bűn, amely ellen fellép, ősi és természetes formájában maga sem változik, az erőszak, amellyel a rendet védelmezi, pontosan olyan jegyekkel írható le, mint a történelem kezdetein, legfeljebb az alkalmazott eszközök anyaga változik (a római aedilis curulis egyszerű botjából gumibot). A szervezeti hierarchia, amely a közös fellépés nélkülözhetetlen feltétele, maga is kikezdzhetetlen állandóságot követel. A vezetői tekintély megvédelmezendő akkor is, ha közben az uralmi viszonyok lényegesen átalakulnak. Feljegyezték, hogy az iráni forradalom idején a sahs félelmetes titkosrendőrsége minden nehézség nélkül állt az iszlám jogrend szolgálatában. Ugyancsak zökkenőmentesen tagozódott a náccikkal kollaboráló milícia a felszabadulás után a francia rendőrségbe. (LEVY 1994, 281.) De valami hasonló történt a rendszerváltó országokban, köztük hazánkban is. A rendszerváltó országok új politikai elitje azokat a rendőrségi vezetőket részesítette támogatásban, akik az állampárti berendezkedésben is fegyelmezett végrehajtók voltak. A fegyelem a közszolgálatban egyszerre erény és a szakmai alkalmasság követelménye. A fennálló viszonyok igazolása az ideológia feladata, attól pedig az autonóm kutató igyekszik távol tartani magát. A változatlanság egyébként nem igényel tudományos megalapozást.

A változatlanságnak nincs múltja sem. Ezért van az, hogy a köztörténet oly keveset szól a korábbi korok rendőrségeiről. A jogtörténészek pedig, akik az egymást követő jog- és intézményfelfogás kutatói, valamint a normaalkotás és államszervezet-formálás históriájának megfigyelői, szintén nem találtak számukra izgalmas tárgyat a rendészet századaiban. A testületek távolabbi előzményeit leginkább a hadtörténelem által alkalmazott módszerekkel lehet feltárni. Ilyen – önmagukban egyébként értékes és igényes – publikációk külföldön és Magyarországon is bőséggel találhatók, de ezek egyike sem tekinthető a rendőrségi elmélet történeti megalapozásának.

A 20. század elejétől bontakozó szervezéstudomány, az egyre szaporodó menedzsertechnikák sokáig szintén nem hoztak fordulatot a rendőrség tudományos feltárásában. Az első probléma az, hogy a rendőri egységeket nehéz lenne a termelőüzemhez hasonlítani. Jellemző, hogy miközben Max Webernek a legitim erőszak-monopóliumról szóló megállapításai határozottan segítették a rendészet működésének megértését, az sokak figyelmét elkerülte, hogy ugyanezekben a munkákban Weber a hatalomgyakorlás műhelyeit „politikai üzemnek” írta le. Riasztó a közszolgálatot profittermelő vállalkozásnak gondolni. De még ha valaki erre vetemedne is, az ilyen hivatali vállalkozás teljesítményének értékelésénél megoldhatatlan nehézségekbe ütközik. A rendészet lényegét egyesek a veszélyelhárításban látják, így azután az intézkedések tényleges hasznosságát valami olyannal kellene jellemezni, ami be sem következett, tehát nem is mérhető. Mások, akik a bűnüldözést tartják elsődlegesnek, azt remélik, hogy a bűnözés alakulásában és a felderítési eredményességben kifejezhető a rendőri teljesítmény. Feltéve, de nem megengedve, hogy ez a vélelem igazolható, a következtetés rendkívül lesújtó lesz, mert kiderül, hogy ezen az alapon a rendőrség a befektetett energiáinak csak mintegy 3%-át hasznosítja valóban megoldott ügyekben. (SHAPLAND 1994, 101–104.) Ez pedig olyan rossz határfok, hogy nincs az a piaci törvényeknek engedelmeskedő vállalkozás, amely ekkora deficitet képes lenne túlélni. A rendőrségek viszont rendületlenül a hivatali apparátusok megbízható és egyre izmosodó részei, ami jelzi, hogy működésüket nem a vállalkozások növekedési törvényszerűségei jellemzik.

Ami mérhető, az nem egyéb, mint az alkalmazott erőszak időnként riasztó következménye, a rendőrségnek ezért soha nem volt jó sajtója. (DIEU 1995, 35.) Sokszor előfordult, hogy a beavatkozások kifejezetten nagy felháborodást váltottak ki, amikor a rendőri mű-

ködés túlságosan sok, rendszerint vétlen ember sérelmét okozta. Demokrációkban számtalanszor az utca volt ezeknek az atrocitásoknak a színhelye, amit azután parlamenti interpellációk és vizsgálatok követték. (Diktatúrákban az igazi jogtiprás a vallatósobákban történt, amihez a nyilvánosságnak nem lehetett köze, legfeljebb a hóhérok egymás közötti leszámolásait jegyezhetette fel a történelem, persze mindig csak utólag. A bírósági tárgyalásokon az önkény természetesen nem a jogsértések elkövetőit, hanem az „ügy” elárulóit ültette a vádlottak padjára.)

Az ezredfordulón (1999-ben és 2000-ben) Magyarországon is lezajlott két olyan parlamenti vizsgálat, amelynek tárgya közvetlenül érintette a rendészet gyakorlatát. (FINSZTER 2003, 255.)

Az ügynevezett megfigyelési ügyben a titkosszolgálati felderítés alkotmányos alkalmazása és annak intézményes ellenőrzése lehetett volna a téma, az olajbizottság pedig a gazdasági élet büntetőjogi védelmének állapotát tárhatta volna fel azzal a szándékkal, hogy olyan jogi, és politikai lépésekre tegyen javaslatot, amelyek ezt a védelmet hatékonyra és törvényessé tehetnék. A 2006. őszi eseményeit vizsgáló Gönczöl-bizottság arról szerezhetett volna értékes információkat, hogy miként veszítheti el a rendőrség a fizikai erőszak-monopólium feletti kontrollját olyan mértékben, hogy az már a legitimitását is megkérdőjelezi. (Talán még az erőszak mítoszának romboló hatásai is feltáruhlhattak volna.) Valójában azonban mindkét alkalom kihasználatlan maradt.

Vajon miért idegenkedik a rendőrség attól, hogy tevékenysége tudományos vizsgálatok tárgya legyen? Egy ismert francia kutató megállapítása szerint a rendőrség az a szervezet, amelyik másokról mindent tudni akar, és ugyanakkor mindent elkövet azért, hogy róla senki ne tudjon meg semmit. Valóban elmondható, hogy a hagyományos rendőri gondolkodás az egész társadalomra hajlamos gyanakvással tekinteni, ezért saját dolgaiban mindenkit illetéktelennek minősít. Ez még elfogadható a konkrét felderítési ügyek bizalmas kezelésében, de nem magyarázza, miért kellene elzárni a megismerés elől a szervezeti működés jellemzőit. Különösen nem érthető, miért vetnek el olyan kutatásokat, amelyek a rendőri mesterség belső törvényszerűségeinek feltárását tekintik céljuknak, hiszen ez az ismeret elsősorban ahhoz szükséges, hogy a rendőrködés a megbecsült és megtanulható hivatások rangjára emelkedjék. Ezen a ponton válik világossá, hogy a rendőrség elméletének hiányát elsősorban a rendőrök maguk szenvedik meg azzal, hogy nem áll rendelkezésükre olyan szaktudás, amely csakugyan képes lenne felkészíteni őket a leendő hivatásukra. Ilyen módon pedig csak nagy nehézségek árán kerülhetnek annak a jártasságnak a birtokába, amely nem csupán a feladataik végrehajtását könnyíti meg, de a hierarchián belül is megfelelő tekintélyt és biztonságot nyújt a függőségi viszonyokkal szemben. A szakmai hozzáértés ugyanis a hierarchikus hatalom leghatékonyabb ellenszere. Egyáltalán nem véletlen, hogy a rendőrszakszervezetek (már ahol az érdekvédelemnek ez a formája megengedett) felismerték, miként képesek a rendőrségi kutatások humanizálni a munkavégzést, és maguk lettek az ilyen tárgyú vizsgálatok leglelkesebb támogatói.

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 a nemzetközi rendőrségi együttműködés is szükségessé tesz. A költséges és törvénysértő módon működő rendészet nem védelmezhetetté vált

érdekeit a titkok leplével, ellenkezőleg, a fejlett demokráciákban a bírálatok keresztüzében találta magát. Fel kellett adnia 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, amiben a döntő érvet az önkényuralmi rendszerek riasztó példái szolgáltatták. A kommunista és a fasiszta ideológia „anyagi erővé” válása megmutatta, hova vezet, ha a rendet és a biztonságot a szabadság rovására érvényesítik. Az erőszakszerveknek a diktatúrákban játszott dicstelen szerepe megkérdőjelezte azt a korábbi felfogást, hogy itt nincs helyük a jogi korlátoknak és világossá vált, hogy a hatalom akkor sem lehet abszolút, amikor a közbiztonság körébe tartozó feladatait teljesíti. El kellett utasítani a titkosságnak 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 megtörhetetlennek 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, amelyek 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 felderítés, amelynek jogi szabályozása a demokráciák 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 bántalmazásokat 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, amelyeknek tárgya maga a rendőrség. Ez a kritika a rendőrök érdekeit is szolgálja. A rendőrség elmélete akkor születhet meg, amikor a rendőrségi szervezet és annak működése kutathatóvá válik, és ezt maga a testület sem kívánja megakadályozni.

Az, hogy a rendőrség kutatási tárgyá emelkedett, felfogható egy állomásként a demokrácia diadalmenetében, amely a fasizmus felett aratott győzelemtől egészen a hidegháború megnyeréséig, a kétpólusú világ összeomlásáig tartott. 1990 után azonban valami más is történt. Először azoknak a normáknak a válságáról gyűltek tapasztalatok, amelyeket pedig a nemzetállamként létrejövő alkotmányos jogállamok fundamentumainak tiszteltünk.

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 hegemóniája, amely korábban hitelesítette az általa alkotott szabályokat. Ilyen jelensékként éli meg Nyugat-Európa a nemzetállami jogalkotás fölé emelkedő uniós jogot. Válságjelenség továbbá a normák inflálódása, amely a most idézett szerző szerint nem magyar jelenség (Franciaországban a kilencvenes évek elején, öt esztendő alatt 887 új büntető és szabálysértési tényállás született, miközben mindössze 92 törvényi tényállást dekriminalizáltak.) 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 pusztá létükkel hitelesítették az alkotmányos jogállami megoldásokat. A biztonság megrendülése a garanciális szabályokat kérdőjelezi meg. (ROBERT 1994, 27–50.)

Azután érzékeltük az intézmények válságát, amelyből nem maradt ki a rendőrség sem. Végül pedig már beszélhetünk (vagy inkább még beszélhetünk) a szabadságeszme válságáról, amit a 2001. szeptember 11-i terrortámadás jelképez. Erre utaltunk, amikor azért aggódtunk, hogy ez a munka talán már elkésett. Mégis közreadjuk, mert az a meggyőződésünk, hogy a demokratikus jogállam eszméi mellett érvelni soha nem lehet hiábavaló. Rendőri hivatást választani és szakmaként művelni csak alkotmányos rendszerekben érdemes és lehetséges.

## Az elmélet felhasználója és a kutatás tárgya

A rendészeti tevékenység legalább két módon kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz. Egyfelől a rendészet mint a társadalmi praxis egy sajátos területe, felhasználója az elmélet eredményeinek, másfelől pedig lehet tárgya is a kutatásoknak. (FINSZTER 1998, 34–40.)

A rendészet a tudományos eredmények hasznosítójaként kétségtelenül az európai kontinensen járt az élen, mert itt a rendőrködés a közigazgatás alapító ágazata lett, és ezzel az elsajátítható szakma rangjára emelkedett. A rendészet mint kutatási tárgy viszont az angolszász világban vált először az elmélet célpontjává. Ebben a műfajban különösen az Egyesült Államokban kialakult rendőrségi szociológia szolgáltatott példát, ahol egyes társadalomkutatók a múlt század hatvanas éveitől kezdődően igyekeztek feltárni, mi állhat a testületek eredménytelen működésének és a gyakori törvénysértéseknek a hátterében. (MONJARDET 1992.) A rendőri tevékenység megismeréséhez hozzájárultak a történelem-tudományok is. (LE CLERE 1957.) Ezek sorában különösen a jogtörténeti megközelítések értékesek. (Annál is inkább, mert amint azt korábban említettük, a konzervatív intézményeknek szinte nincs is történetük.)

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

A most jelzett folyamatot plasztikusan írja le Hans-Jörg Albrecht, aki a bűnözés kontrollját teljesítő intézmények tanulmányozásának előzményeit a közgazdasági, pszichológiai és szociológiai tárgyú rendőrségi (igazságügyi) kutatásokban fedezi fel. Ezek nyomán alakult ki az a speciális szakterület, amelyet a szerző a „kontroll kriminológiájának” nevez, megkülönböztetve azt a hagyományos „okási kriminológiától”. Megosztja velünk azt a németországi tapasztalatot, miszerint az intézményrendszer működésének kritikai elemzése elsősorban a független kutatóhelyektől és alapítványi támogatásoktól várható, noha szervezeti reformok idején az egyes főhivatalok mellett működő kutatóintézetek is jelentőséghez juthatnak. Albrecht arra is figyelmeztet, 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. (ALBRECHT 1993.)

A rendőrség mint a tudományos teljesítmények felhasználója harmonikus viszonyt alakított ki az elmélettel. Kapcsolatukat a kölcsönös tisztelet jellemezte. Különösen a kriminalisztikában volt ez így, ahol a kutatók szakértői minőségükben gyorsan átvették a rendőri gondolkodás számos elemét (gyakran maguk is a testület tagjaiként tevékenykedtek), a rendőrök pedig tapasztalták az elmélet hasznosságát a gyakorlati célok elérésében. (MOLNÁR 1995.) Ezzel szemben a rendészetet kritikával vizsgáló társadalomkutatók nem ismerték elég alaposan a rendőri munka belső sajátosságait, nem élték át a szolgálatok előtt álló nehézségeket. A szociológia ritkán kínált megoldásokat, ha mégis, akkor azok alig voltak alkalmazhatók, minthogy e diszciplína túlzottan magas absztrakcióival a gyakorlat nem tudott (vagy nem akart) mit kezdeni.

Érdeemes áttekinteni a kétféle kutatási irány legjellemzőbb vonásait. Azokban a kutatásokban, ahol a rendészet a tudományos eredmények felhasználója, a következő sajátosságok figyelhetők meg:

- a megrendelő rendszerint a rendészet,
- központi kutatási tárgya a jogellenes emberi magatartás,
- a kutatásokhoz a legtöbb adatot a rendészet szolgáltatja, az alkalmazott kutatások fő módszere az esettanulmányokra alapozott indukció,
- a kutatási eredmények elsődleges felhasználója maga a rendészet,
- a megrendelő válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét a gyakorlati használhatóság dönti el,
- a kutatási eredmények a rendészet egy-egy szűk részterületére korlátozódnak, de azon belül a gyakorlatban közvetlenül alkalmazhatók,



- a kutatók azonosulnak a rendészet értékeivel, tiszteletben tartják a titkosság szabta határokat,
- az elmélet alapvető célja a működő rendvédelmi szervek napi szükségleteinek kiszolgálása, és nem a rendészet reformja.

Azoknak a kutatásoknak a sajátosságai, amelyekben a rendészet az elméleti feltárás tárgya:

- a megrendelő általában nem a rendészet, hanem valamely társadalmi szükséglet, sőt, nagyon gyakran maga a kutatói elhatározás,
- a kutatás elsődleges tárgya a rendészeti működés,
- az empirikus adatokhoz nehéz a hozzáférés, a követhető fő módszer a dedukció,
- a kutatási eredmények elsődleges felhasználója nem a rendőrség, hanem a civil szféra,
- a rendészet nem válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét elsősorban az dönti el, elméletileg megalapozott-e, mi a tudományos fórumok ítélete, és megfelel-e a nemzetközi tapasztalatoknak.
- az eredmények a rendészet egészére érvényesek, de a gyakorlatban közvetlenül nem alkalmazhatók,
- a kutatók kritikával közelítenek a rendészethez, nem veszik tudomásul a titkosságot, azt a vizsgálódó tekintet elé épített falnak tekintik, amelynek gyakran csupán egyetlen értelme van: a testület belső működési zavarainak elleplezése,
- a kutatások fő célja változásokat kezdeményezni, elősegíteni a rendészet átalakítását.

A rendszerváltó országok számára az előbbieken túl az is nagyon fontos felismerés, hogy míg az alkalmazott kutatások a tekintélyuralmi berendezkedésekben is magas színvonalon folytathatók (PARÁDI 2001), addig a társadalomkritikai mondanivaló kifejtésének szabadsága csak demokráciákban adott.

## Összefoglalás a IX. fejezethez

A rendészettudomány az állam- és jogtudományoknak azon ága, amelyik a rendészet jogának, a rendészet szervezetének és a rendészet működésének törvényszerűségeit kutatja a társadalomtudományok általános, az állam és jogtudományok különös és a rendészeti igazgatás természetéhez illeszkedő egyedi módszereivel.

A jogtudományi módszerek nem nélkülözhetők a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában, de szinte semmit nem mondanak arról, ami a valóságban ezeket az intézkedéseket jellemzi. A rendészet aktuális veszélykezelő manőverei és főleg a legitim erőszak bevetésének technikai kívül esnek a bűnözés megismerésének módszertani lehetőségein. A kriminalisztika sem válhatott a rendészet teljes spektrumát befogadó kutatási ágazattá, minthogy annak tárgya kizárólag a múlt büntetőjogilag releváns részének dokumentálása az eljárási formák adta keretek között. Ebben pedig nem fér el a kockázatelemzés, a jelen és a jövő megismerése, noha a bűnügyi hírszerzésnek, a titkosrendőri munkának ezek is a tárgyai. Főleg pedig a legitim fizikai erőszak alkalmazása maradt parlagon, ahol máig a mindennapok diktálta rögtönzések a meghatározók.

A menedzsermegközelítés szerint a rendészet közbiztonságot termelő vállalkozás, amely sokoldalú együttműködésre lép a társadalommal. A közbiztonság ebben a felfogásban kollektív termék, amelyben a rendőrség kooperál a civil társadalommal, a magánbiztonságot áruként kínáló piac szereplőivel és a helyi biztonságért felelős önkormányzatokkal. Szükségesnek mutatkozott az is, hogy felmérjék a rendőri szervezetek vezetésének sajátosságait, és megmérjék a gazdaságosságát a humán erőforrások hasznosításának, a minőségbiztosításnak és a teljesítményeknek. (SALGÓ 1994.)

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

- a megrendelő rendszerint a rendészet,
- központi kutatási tárgya a jogellenes emberi magatartás,
- a kutatásokhoz a legtöbb adatot a rendészet szolgáltatja,
- az alkalmazott kutatások fő módszere az esettanulmányokra alapozott indukció,
- a kutatási eredmények elsődleges felhasználója maga a rendészet,
- a megrendelő válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét a gyakorlati használhatóság dönti el,
- a kutatási eredmények a rendészet egy-egy szűk részterületére korlátozódnak, de azon belül a gyakorlatban közvetlenül alkalmazhatók,
- a kutatók azonosulnak a rendészet értékeivel, tiszteletben tartják a titkosság szabta határokat,
- az elmélet alapvető célja a működő rendvédelmi szervek napi szükségleteinek kiszolgálása, és nem a rendészet reformja.

Azoknak a kutatásoknak a sajátosságai, amelyekben a rendészet az elméleti feltárás tárgya:

- a megrendelő általában nem a rendészet, hanem valamely társadalmi szükséglet, sőt, nagyon gyakran maga a kutatói elhatározás, a kutatás elsődleges tárgya a rendészeti működés, az empirikus adatokhoz nehéz a hozzáférés,
- a követhető fő módszer a dedukció,
- a kutatási eredmények elsődleges felhasználója nem a rendőrség, hanem a civil szféra, a rendészet nem válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét az dönti el, mennyire megalapozott az elmélet, mi a tudományos fórumok ítélete, és megfelel-e a nemzetközi sajtónak.
- az eredmények a rendészet egészére érvényesek, de a gyakorlatban közvetlenül nem alkalmazhatók, a kutatók kritikával közelítenek a rendészethez, nem veszik tudomásul a titkosságot, azt a vizsgálódó tekintet elé épített falnak tekintik, amelynek gyakran csupán egyetlen értelme van: a testület belső működési zavarainak elleplezése,
- a kutatások fő célja a változások kezdeményezése, a rendészet átalakítása.

A második világháború után különösen a következő tényezők sürgették a kutatómunkát:

Elsőként az emberi jogok addig nem tapasztalt felértékelődéséről kell szólnunk, ami-  
ben a döntő érvet az önkényuralmi rendszerek riasztó példái szolgáltatták. A kommunista és a fasiszta ideológia „anyagi erővé” válása megmutatta, hova vezet, ha a rendet és a biz-  
tonságot a szabadság rovására érvényesítik. Az erőszakos szervezeteknek a diktatúrákban játszott

dicstelen szerepe megkérdőjelezte azt a korábbi felfogást, hogy itt nincs helyük a jogi korlátoknak és világossá vált, hogy a hatalom akkor sem lehet abszolút, amikor a közbiztonság körébe tartozó feladatait teljesíti. El kellett utasítani a titkosságnak 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 megtörhetetlennek 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, amelyek 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 felderítés, amelynek jogi szabályozása a demokráciák 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, amelyeknek tárgya maga a rendőrség. Ez a kritika a rendőrök érdekeit is szolgálja. A rendőrség elmélete akkor születhet meg, amikor a rendőrségi szervezet és annak működése kutathatóvá válik, és ezt maga a testület sem kívánja megakadályozni.

A rendőrség gyakorlatát a titok leple fedi el a kíváncsi szemek előtt. „Mindenekelőtt az első nehézség a titkosság hagyományában áll, amellyel az államigazgatás tudománya gyakran találkozik. A helyzetet súlyosbítja, hogy a titok feltűntethető olyan szakmai szükségletnek is, amely nélkülözhetetlen a rendőri feladat sikeres végrehajtásához. A titoknak ezt a sajátosságát minden olyan kutató felvetette, aki érdeklődést mutatott a rendőri tevékenység iránt vagy megkísérelte leírni a rendőri munka természetét.” (LOUBET DEL BAYLE 1981, 31., 510.) Ez a helyzet nem tagadható, de a probléma megértéséhez kevés. Alig van igazgatási tevékenység, amelyik olyan mértékben a publikum színe előtt valósulna meg, mint a közbiztonsági rendőrködés. Ami pedig a bűnüldözést illeti, az a legmélyebb konspirációban tartható

ugyan, de legalábbis egy része bizonyosan a nyilvánosság elé kerül akkor, amikor a bűnügyet bírósági ítélet zárja le. A titok tehát nem leküzdhetetlen akadály a kutatások útjában.

### **Kérdések a IX. fejezethez**

1. Miként határozható meg a rendészettudomány kutatási tárgya és módszertana?
2. Miért nem alkalmasak az állam- és jogtudományok a rendészeti igazgatás sajátosságainak elméleti igényű feltárására?
3. Mi jellemzi azokat a kutatásokat, ahol a rendészet a kutatás megrendelője?
4. Milyen tényezők tették szükségessé a rendészettudomány önállósodását az 1945 utáni időszakban?
5. Mennyiben jelent akadályt a rendészeti tevékenység bizalmas jellege a tudományos kutatómunka útjában?

Vákát oldal

## X. fejezet

### A rendőr a város polgára

A rendészetnek a polgári fejlődés élvonalában haladó országokban jelenleg is működő formái ugyanúgy a görög–római mintákban lelik meg előzményeiket. Ahhoz, hogy egy társadalomban a munkamegosztás egy ágazataként rendőrségi szervezet jöjjön létre

1. el kell különülnie a közéletnek és a magánszférának,
2. az előbbieket reflexeként el kell válnia egymástól a közhatalomnak és a magánhatalomnak,
3. harmadszor önállósodnia kell a közjognak és a magánjognak, ami a közrend fenntartását az állam felelősségévé teszi, de egyben megalapozza a közrendsértés esetében a büntetőhatalom államosítását,
4. ki kell, hogy alakuljon a fejlett áruterelés, ami egyfelől hatalmas anyagi értékek felhalmozódását, raktározását jelenti, másfelől pedig egymástól távol eső kultúrák rendszeres találkozását feltételezi,
5. meg kell születniük az olyan városoknak, ahol először elkülönülnek egymástól a magánterek és a közterek akként, hogy az utóbbiak rendjét a városi polgárság szervezetei őrzik.

Ezek a feltételek először a görög városállamokban, azon belül is az athéni demokráciában jöttek létre. A városok mindennapi életének elemi szükségletévé vált a rend, amelyet a szabad polgárok választott hivatalnokok útján biztosítottak. A rendőri szervezet a védendő értékek és a fenyegető veszélyek szerint differenciálódott. Külön szerveztek a piacokra, a víztározókra, a gabonaraktárakra vagy a városkapukra vigyázó őrségeket. A rendőri foglalatosság megbecsült szakmának számított. Feljegyezték, hogy olyan kiválóságok, mint a filozófus Themisztoklész az ivóvízre ügyelő rendészet vezetője volt, míg a híres szónok, Démoszthenész a gabonaraktárakért felelt. (MONET 1993, 26.)

Athénban a szó mai értelmében bünygyi rendőrség nem volt, ami a közhatalom korlátozott kompetenciájára és a közjog fejletlenségére utalt. Amikor jogsértés gyanúja merült fel, nem nyomozásra, hanem a közösség nevében gyakorolt szimbolikus eljárásokra került sor. Ezek célja nem az igazság megállapítása, hanem a bűnnel megtámadott transzcendens erők kiengesztelése volt. Ezzel a felfogással szemben a más összefüggésben már idézett Michel Foucault úgy vélekedik, hogy már a görög igazságszolgáltatásban is megjelent a nyomozás mint a múlt feltárásának eszköze. Foucault Szophoklész Oidipusz királyára hivatkozik, ahol a király azt a tényt, miszerint ő apja gyilkosává lett, egy rabszolga tanúvallomásától ismerte meg, aki hajdanán a halálos összezsapást látta. Ez a rabszolga Foucault interpretálásában a hatalom nélküli tudás birtokosa volt, a király pedig egy tudás nélküli hatalmat gyakorolt. A hatalom számára az igazság megismerését a nyomozás tette lehetővé. (FOUCAULT 1998, 31.) Annyi bizonyos, hogy Athénban működött a Tizenegyek Tanácsa (a Hendeke), amely felfogható egyfajta politikai rendőrségnek is, hiszen az volt a feladata, hogy

leleplezze egyrészt a rabszolgák szökéseit, másrészt (és ez még fontosabb) a felkeléseket és a demokrácia elleni konspirációkat. (MONET 1993, 27.) (A Hendeke tagjai maguk is rabszolgák voltak, ami arra utal, hogy a politikai rendészet messze nem volt olyan elismert szakma, mint a közrend fenntartása.)

A rendőrség klasszikus formáit azonban a Római Birodalom teremtette meg, aminek az volt az oka, hogy ott a közjog és a magánjog elkülönülése minden korábbihoz képest erőteljesebbnek bizonyult. Ennek nyomai felfedezhetők abban, hogy az államosított bűnüldözési hatóságai Augustus korától a városi praetorok lettek. „A közbűntények üldözése hatósági inquisitívóval indult [...] A bizonyítékok beszerzésében a delictuális ügyekben a hatóság jobban közreműködött, mint a polgári ügyekben. Egyébként azonban a magán-delictumok üldözése ugyanazon hatóság kezében volt, mint a polgári jogviták intézése: a iurisdictional rendelkező praetorokéban.” (ZLINSZKY 1997, 46.)

Ami a birodalom közbiztonsági rendőrségét illeti, itt a források kevés számú, de nagy tekintélyű hivatalnokokról tesznek említést. „A consulok, praetorok és az aedilisek, tehát a potestással rendelkező hivatalnokok megbízottai eljárhattak ugyan a rendfenntartás ügyében, de fegyvert nem viselhettek, legfeljebb botot. Pusztán a hatalom tekintélye volt az, ami a római belső rendet fenntartotta.” (ZLINSZKY 1997, 46.) A köztársasági korban létrehozták a városi praefectus (praefectus urbi) tisztségét, akinek az alárendeltségében a mai közbiztonsági szolgálathoz sorolható beosztottak felügyelték a biztonságot. A járőrök (vigiles) az utcákon portyázva, a posztos őrök pedig a fontosabb középületeket és raktárakat őrizték (stationarii). Trajánusz idején alakult a bűnügyi felderítő szolgálat az egész birodalomra kiterjedő hatáskörrel (frumentarii), ami már a modern titkosrendőrségre jellemző besúgóhálózattal tevékenykedett. (ZLINSZKY 1991, 68.)

A Római Birodalom bukása után mindazok a feltételek, amelyek a rendészet előbbiekben ismertetett formáit létrehozták, szinte teljesen eltűntek. A korai középkor a gazdasági élet jelentős hanyatlását, az áruterelés primitív változatainak visszatérését, az államhatalom szétforgácsolódását, a közélet és a magánélet közötti különbségek relativizálódását hozta. „A középkorban a közbiztonság fenntartása Európa-szerte mindenütt a privilegizált birtokosok és a helyi önkormányzati szervek feladata volt.” (PARÁDI 1996, 18.)

## A modern rendőrség kezdetei

A modern rendőrség Európában akkor született, amikor a magánélet és a közélet elkülönülésével 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. Biztosítania kellett olyan szükségleteket, amelyekre az egyén önmaga nem volt képes. Az egyik ilyen első állami vállalat a közbiztonság megteremtése lett, amelyhez a legitim erőszak monopóliumával 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. Sokan úgy látják, hogy erre a felhatalmazásra – mindannyiunk védelme érdekében – a demokratikus társadalmaknak is szükségük van.

A jogállam normatív alapjait a 19. századi nagy jogalkotási folyamat alapozta meg. Ekkor alkották meg a büntető anyagi és büntetőeljárás kódexek egész sorát, ekkor nyitották meg a rendészeti közigazgatási jog forrásait, ekkor fogadták el a rendőrségi törvényeket, ekkor terelték jogi rendbe a közigazgatási eljárásokat is. (Magyarországon az első rendőrségi törvény 1881-ben született meg.) Az alkotmányos jogállam, amely már a 19. század második felének fejleménye, az államhatalom gyakorlása elé korlátokat állított, a jog uralma az állami erőszakot is megrendszabályozta, a hatalmi ágak megosztásának elve a végrehajtó hatalmat ellenőrizhetővé tette, az emberi jogok alapja, a méltóság szubsztanciális értékke nemesedett, amit semmiféle hasznossági elv nem kérdőjelezhetett meg. A rendőrködés a jogalkalmazás egyik területe lett, a rendőri szakma jogismeretet követelt. Ez valóban szűkítette a hatósági kényszert, de hozzájárult annak humanizálásához. Mindazonáltal a humánus nem a gyengeség jele, az állam általa nem veszít hatékonyságából, mert a törvényesség az intézkedések célszerűségét többféleképp is képes biztosítani.

- Először azzal, hogy a szabad belátást a szükséges esetekre szorítja, így növeli a rendészet normativitását, a jogbiztonságot, a hatósági beavatkozás kiszámíthatóságát.
- Másodszor azzal, hogy a beavatkozótól szakmai hozzáértést követel, megteremtve a magas szintű munkavégzés személyi feltételeit.
- Harmadszor azzal, hogy a legitim erőszak-monopóliumot a szükségességi és arányossági teszt segítségével kontroll alá helyezi. Így garantálja, hogy az állami erőszak ne okozzon súlyosabb hátrányokat, mint amelyek elhárítása érdekében alkalmazták.
- Negyedszer azzal, hogy a rendészeti intézkedésekért viselt felelősséget számon kérhetővé teszi, ezáltal képessé válik arra, hogy a hibákból tanulva szüntelenül fejlessze a rendészeti teljesítményeket.

Az alkotmányosság jogi kultúrája értelmes és nemes hivatás rangjára emelte a rend szolgálatát, a biztonság védelmét. Mindazonáltal a tételes (normatív) jogtudományok csak korlátozott mértékben alkalmasak a rendvédelem elméleti megalapozására. Ezek a diszciplínák jogi formákat kínálnak, de keveset mondanak arról a gyakorlatról, amely tartalommal tölti ki az intézményeket. A rendőrségi funkciók között találjuk a jelenlétet, az információszerzést és a legitim fizikai erő alkalmazását. E funkciók sajátos követelményei megteremtik azt a belső munkamegosztást, amit a hagyományos rendőrségi szolgálatok (közrendvédelem, bűnüldözés, karhatalom stb.) kialakulása reprezentál. A különböző ágazatoknak eltérők a szabályozási igényei: a bűnüldözés nagyobb, a közbiztonsági egységeké kisebb. Azokban az országokban, amelyekben a két alapformáció egyetlen szervezetben található, ez a helyzet belső ellentmondások forrása is lehet. (Gondoljunk arra, hogy a közbiztonság feletti őrök megszervezése sokkal szélesebb körben igényli az előjárói utasítás szerinti cselekvést, mint a bűnüldözés, amelyben a legfőbb parancs csakis a törvény szava lehet. Ahol ez az egyszerű összefüggés homályban marad, nagy a törvénysértés és ezek nyomán a működési zavarok esélye.) Tapasztalat, hogy még egyetlen szolgálaton belül is vannak eltérések. A bűnüldözés titkos felderítési szakasza a jog által kevésbé lefedett, mint a nyomozás. Az igazgatásrendészetet vagy a közlekedési szakágazatot sokkal inkább rendezik az anyagi jogi szabályok, mint a közterületi rendőri jelenlétben megtestesülő tevékenységet.



A jog nyilvánossága és a különleges rendészeti információszerzés titkossága között ugyan-csak nehéz harmóniát találni.

Az előbbieken vázolt sajátosságokat a normatív és a teoretikus bűnügyi tudományok (büntető anyagi és eljárásjogi dogmatika, kriminalisztika, kriminológia) csak részben tudják értelmezni. A törvényi tényállás tana példának okáért nem rendelheti alá a dogmatika törvényszerűségeit az egyes tényállási elemek bizonyíthatósági problémáinak, az eljárás-jog tudománya pedig a garanciákról vallott felfogását nem áldozhatja fel az eredményes-ség oltárán. A nyomozás tana hallgatni kényszerül számos rendőri feladatról, ami viszont része a bűnüldözésnek. Különösen így van ez a bűn megelőzését és a bűnös folyamatok megszakítását szolgáló rendészeti beavatkozásokkal, amelyek szükségletei nem azonosak a múlt rekonstrukcióját célzó módszerek lehetőségeivel. Jellemző, hogy a kriminalisztika egyik megalapítója, Hans Gross a könyvét nem is rendőröknek, hanem vizsgálóbíróknak ajánlotta. (FENYVESI 2014, 35.) Ami a krimináltechnikát illeti, annak tematikája inkább kapcsolható a természettudományok különböző ágazataihoz. A kriminológia fő érdeklődési területe a bűnözés mint tömegjelenség marad, noha a kriminálpolitika művelésében és a szituációs bűnmegelőzési modellek kialakításában vállalt szerepe révén egyre többet képes mondani a rendőri jelenlét tartalmáról. Nem véletlen, hogy a közösségi rendőrség megteremtésében a vezető szerepet kriminológusok játszották. (André Normandeau és mások, lásd FINSZTER 1996, 334–349.)

## A rendészet két típusa

Európában a rendőrségek kialakulása szoros kapcsolatban haladt a közigazgatás fejlődésével és a jogállami büntetőjog megszületésével. Noha a nemzetállami létből eredeztethető rendőrségek a mai napig megtartották sokszínűségüket, az uniós országok rendészetének egyre több közös jellemzője ismerhető fel:

- érvényesül a jog uralma és az emberi jogok tisztelete (a rendőrség a jog hadserege),
- a belső munkamegosztásban – a szakmává fejlődés szervezeti feltételeként – el-különül a közbiztonsági örökös, 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 angol-szász önkormányzati és a centralizált kontinentális államrendőrségi formációt kell megkülönböztetni.

*Az angolszász típusra jellemző:*

a) *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 levezethető 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 esetén eddig is lehetőség volt a strasbourgi emberi jogi bírósághoz fordulni, ahol több ítéletében marasztalták már el az Egyesült Királyságot.

b) *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, minthogy 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. (GELLÉR 1997, 68.) A rendszer jogi következménye az, hogy Angliában nem érvényesül a hagyományos közjog–magánjog-elkülönülés, amely a kontinentális jogfelfogás fundamentuma.

c) *A büntető igazságszolgáltatás a vádely alapján működik*, ami a legszélesebb oportunitást 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).

#### *A kontinentális típus jellemzői:*

a) *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 charták meghatározzák a rendészet működését, tiltják az emberi jogok önkényes korlátozását, az alkotmánytörvénybe emelik a büntetőeljárás legfontosabb alapelveit, amelyek így kötelezők a rendőrségi nyomozásokra is, végül az alkotmánybírói kontroll megjelenésével a rendészet jogának alkotmányos ellenőrzését is lehetővé teszik.

b) *A központosított civil államigazgatás* első hivatala a kontinensen még az abszolutizmus korában a rendőrség lett, jogállami formáját pedig a felvilágosodás hatására a francia forradalom utáni 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 abszolutizmus rendőrállama (*Polizeistaat*) jogállammá (*Reichsstaat*) 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 az alkotmánybíróságok gyakorlata, valamint a strasbourgi emberi jogi bíróság döntései teremtették meg a rendészeti anyagi és eljárási joggal szemben támasztott garanciális követelményeket.

c) A *nyomozási elven* alapuló kontinentális büntető igazságszolgáltatás a legalitás talaján az állam büntetőigényének feltétlen érvényesítését követeli meg. Kezdetben ezt a feladatot, az uralkodó nevében, az egységes büntetőhatalom 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, 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, 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.

A büntetőigény államosítása azt jelentette, hogy a sértett helyébe az állam képviselője, az ügyész lépett, aki a 12. századtól a középkor végéig nyomozó, vádló és bíró is egy személyben. (FOUCAULT, 1998, 62.) A vizsgálóbíró eredetileg bűnügyi felügyelő volt, akinek nyomozói jogkörét I. Ferenc dekrétuma 1522-ben állapította meg. Ez a funkció egészen 1670-ig mind polgári, mind büntetőügyekre illetékességet jelentett. (CHAMBROUN 1985, 3.) A büntető igazságszolgáltatás csak a 17. század végétől kapott önállóságot. A bűnüldözés mint a büntető igazságszolgáltatás előkészítése sokkal később, az 1897-es francia eljárási reformmal lett a büntetőeljárás jogilag is rendezett része. Mindez ahhoz vezetett, hogy a tiszta inkvizíciós elv érvényesülése mellett, ettől az időtől kezdődően, már a rendőrségi nyomozásban is megjelentek a vádelv elemei. (DI MARINO 1997.)

## Nemzetközi terminológia

Szikinger István egy tanulmányában feltette a kérdést: Le lehet-e fordítani a *rendészet* szót angolra? Válasza egyértelmű nem. „Egyetlen szóval vagy egyetlen kifejezéssel (*law enforcement*) egészen biztosan nem [...] A szótárak kínálnak megoldásokat (mindenekelőtt: *policing, law enforcement, regulatory activities*), azonban egyik sem fejezi ki azt, amit az valószínűleg jelent: a közbiztonság fenntartására irányuló közigazgatási tevékenység. Alkotmányos demokráciákban e témát illetően az az alapvető kérdés merül fel, hogy a közhatalomnak az emberi magatartások korlátozására (sőt: meghatározására) és e korlátok (parancsok) szigorú tiszteletben tartatására irányuló képessége miből származik. A kontinentális felfogás jelenti az egyik gondolkodási sémát, ettől különbözik az angol-walesi és a mindkettőtől eltérő amerikai (elsősorban Egyesült Államok-béli) teória [...]. Összefoglalóan azt lehet mondani tehát, hogy a kontinentális megközelítést a közhatalom feltétlen érvényesülésének a 19. századtól kezdődően bizonyos garanciák megkövetelése melletti igénye határozza meg.

Ezeket a garanciákat alapvetően a közigazgatási bíráskodás, majd az alkotmánybírósági gyakorlat is intézményesítette, az írott jog pedig átvette és rögzítette az igazságszolgáltatásban kimunkált elveket, szabályokat. Ez az alapjogok oldaláról pozitívum, hiszen a világosan megfogalmazott és egységesen alkalmazott normák előmozdítják az alkotmányosság érvényesülését. Ugyanakkor fennáll az a veszély, hogy az említett hatalomközpontú felfogás a kodifikációnak a politikához való kapcsolódása miatt a biztosítékok gyengítését, leépítését is eredményezheti. Sajnálatos módon ez a folyamat a múlt század utolsó harmadától kezdődően a kockázati társadalom szükségleteire, a terrorizmus, a szervezett bűnözés fokozódó veszélyeire hivatkozással meg is indult, a 2001. szeptember 11-i New York-i tragédiát követően pedig tovább erősödött. Ebben a folyamatban megfigyelhető a különböző elvi alapokra építkező rendszerek intenzív kölcsönhatásának érvényesülése.

Példaképpen említhető, hogy nagy visszhangra talált Németországban a New York-i »nulla tolerancia« modell. Ahogyan Dirk Otterbach kifejtette: kívánatos a kisebb jog-sértésekkel szembeni következetes fellépés. Szerinte a német rendészeti jog valójában teljes mértékben megalapozza egy ilyen stratégia bevezetését, ami egyébként a rend fenn-tartásának szükségességéből következik is. Mindenekelőtt a közrend oltalmazására hivatkozott, hiszen az éppen a közösség együttélése szempontjából elengedhetetlenül fontos, de az írott jogban nem szabályozott normák betartását mozdítja elő. Ugyanakkor egyes közterületi magatartások (például agresszív koldulás) jogilag is tiltottak, ilyen módon nem csupán a közrend, hanem a közbiztonság védelme is fontos helyet foglal el az amerikai mintát követően működtetett rendészet céljai között. (OTTERBACH 2006.) Mások viszont arra mutattak rá, hogy az állami szuverenitásra alapozó kontinentális, valamint a közösségi érdekekkel indokolt amerikai megoldás egybeolvasztása azt a régi rendőrállami megközelítést élesíti újjá, amelyben az emberek minden életviszonyát a közhatalomnak kell meghatároznia. (BRATTON 1998, 29–43.) Ilyen körülmények között a fejlődés iránya az a társadalom, amelynek működőképessége a hatalom rendfenntartó erejétől, annak hatékonyságától függ. Az pedig valóságos biztonságot soha nem fog tudni teremteni és fenntartani. (HANSEN 1999, 231–253.)

A jelzett folyamatot a garanciákat a mondottak szerint érvényesítő igazságszolgáltatás tudja fékezni. A német Szövetségi Alkotmánybíróság például úgy döntött, hogy egy újabb, addig sehol nem kodifikált alapjog létezését állapítja meg az általános személyiségi jogból levezetve. Ez a kissé hosszú elnevezést viselő jog az információs technikai rendszerek – gyakorlatilag az elektronikus kommunikáció és adatkezelés – megbízhatóságának és épségének biztosítására irányul (Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme). Az Alkotmánybíróság szerint nem korlátozhatatlan jogról van szó, de a számítógépes és más hasonló adatok megismerésére irányuló beavatkozásoknak ki kell elégíteniük a szükségesség és arányosság követelményeit.<sup>1</sup>

Dacey szerint a francia közigazgatási jogot mindenekelőtt az jellemzi, hogy törvényi alapokon nyugszik ugyan, ezek azonban elvileg eltérnek a társadalom tagjainak egymáshoz való viszonyát rendező szabályoktól. Ezzel függ össze a külön fórumrendszer is: a közigazgatási jogvitákat nem a rendes bíróságok döntenek el a rájuk irányadó általános rendelkezések szerint. Ebből nehezen kezelhető hatásköri viták adódnak. Fontosabb viszont, hogy a közigazgatási jog kiváltságokat teremt a közhivatalnokok számára, kivéve

<sup>1</sup> 2008. február 27-i ítélet, 1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07.

őket az általános felelősségi szabályok és azok érvényesítésének rendje alól. Mindamellett maga is elismeri, hogy tartalmát illetően a francia közigazgatási jog is változásokon ment keresztül. Ezért minden elvi elfogadhatatlansága ellenére az közelít a joghoz, mindenképpen lényegesen különbözik a zsarnoki hatalom önkényétől. (DICEY 1956, 339–346.) A mű 1915-ös kiadásában már határozott közeledést állapított meg a két jogrendszer között [...] Mivel pedig a mondottak szerint Angliában a rendészet német–francia megfelelője nem létezik, a rendőrségre vonatkozóan mutatom be az ottani felfogást.

A jelzett problémára, vagyis a törvények uralma alatt tevékenykedő, de az elkülönült és kimunkált jogi szabályozást, vagyis a rendészeti jogot nélkülöző közbiztonság-védelmi szervekre vonatkozó, a kontinentális jogász által érzékelt ellentmondásra az a válasz, hogy a rend fenntartása – és jelentős mértékben a bűnüldözés – Angliában egyáltalában nem közhatalmi, a legkevésbé állami működés. A társadalom maga gondoskodik a veszélyek elhárításáról, ezért tehát egy részletekbe menő szabályozás nem megengedhető, hiszen az emberek ezen feladataik teljesítése során nem válnak a közhatalom szolgálóivá. Nem annak érdekeit érvényesítik, hanem a saját jól felfogott, a tradíciókat követő biztonsági szempontjaikat követik.

Az igaz, hogy van rendőrség, de az nem tesz mást, mint átveszi a polgároktól az állandó örökdedéssel járó terheket. Az angol hivatásos közbiztonság-védelmi apparátus hangsúlyozottan nem az állam kényszerítő hatalmának szolgálatára, hanem a társadalom biztonsági igényeinek kielégítésére jött létre, legalábbis a politikai indoklás szerint. Az »egyenruhás polgárokként« prezentált bobbik a hivatalos propaganda szerint valójában nem is rendelkeznek többlet-jogosítványokkal másokhoz képest, csupán hivatásszerűen teljesítik azt, ami egyébként mindenkinek legalább erkölcsi kötelessége. Ezt a képzetet sokáig sikerült fenntartani, az angol rendőrség támogatottsága ma is jelentős mértékben ennek köszönhető.

Habár – amint látni fogjuk – Dicey teóriája és az »egyenruhás állampolgár« koncepciója sem helytálló (Angliában sem), a rendészeti jog kialakulását, az annak megfelelő jogintézmények fejlődését jelentős mértékben akadályozta ez a szabadságelvű megközelítés. Ezzel függ össze a diszkrecionális hatáskörök túlsúlya, az érdemi tevékenységre vonatkozó utasítási jogok rendkívül szűk körre korlátozódása.

Hangsúlyozni kell, hogy az államtól való függetlenséget hangsúlyozó, azt kiemelkedő, védendő értéként felfogó tételek nem tükrözik a valóságos helyzetet, Angliában sem. Megjegyzendő amellet, hogy mindkét hivatkozott jogeset arra utal, hogy a szabadságot védő garanciaként felfogott befolyásolhatatlanság valójában önkényt eredményezhet, még akkor is, ha ez csupán helyi szinten jelenik meg [...] A normák tartalmát illetően az egész Egyesült Királyságra jellemző – különösen a 2001-es amerikai terrortámadást követően – a közhatalmi fellépésnek keretet adó rendelkezések erősítése az alapjogok védelmének a rovására. Az ezredfordulóig a jogalkotó törekedett arra, hogy ez csak odáig menjen, hogy az emberi jogokat oltalmazó nemzetközi szerződésekhez ne kelljen fenntartást fűzni. A terrorizmusról, a bűncselekményekről és a biztonságról szóló törvény [Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (ATCSA)]. elfogadása azonban már szükségessé tette a nemzetközi garanciáktól való eltérés kimondását.

Az előzőekben ismertetett felfogásoktól eltérően közelítette meg a rendészet elvi megalapozását az amerikai elmélet. Röviden úgy lehetne összefoglalni, hogy a közhatalom működésére vonatkozó szabályozás – így közigazgatási jog is – létezik, azonban annak az alapvető feladata a szabadságok védelme (mint ahogyan ez Magyarországon is így van).

Ehhez képest kivételt jelent az eredeti felfogás szerint a tagállamokat megillető police power (rendészeti hatalom), illetve az annak alapján gyakorolható rendészeti célú – de nem ilyen jogrendszerben besorolású – hatáskörök (police powers) gyakorlása.

A 2001. szeptember 11-i terrorcsapást követően új követelményeket fogalmazott meg a szövetség vezetése, amelyeket a rendkívül decentralizált struktúra miatt meglehetősen nehéz érvényesíteni. A szervezeti központosítás gondolata komolyan nem merült fel, ezért logikusan az adatok cseréje és a nemzet biztonságának érdekében történő feldolgozása mutatkozott a terror elleni küzdelem szempontjait is érvényesíteni tudó, de a végrehajtás helyi jellegét meg nem kérdőjelező működés kívánatos eszközének. Jean-Paul Brodeur megfogalmazásában a nemzetbiztonsági szempontokat követő »magas rendőrség«, a francia »haute police« névvel illetett működés előtérbe kerülése jellemzi az Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat, majd arra válaszként a terrorizmus elleni háború politikájának bevezetését követően. (BRODEUR 2007, 25–37.) [...] Az eltérések mögött a kifejtettek szerint eredetileg más-más hatalomfelfogás húzódott meg. Ma már a rendszerek közötti közeledés figyelhető meg a rendészetnek tekinthető hatáskörök alakításában és gyakorlásában. Mindhárom modellben kialakultak az alapjogok védelmének a garanciái, ezek sem egyezők. Ezért nagyon fontos, hogy a jogalkotó felismerje az adott – választott, de leginkább történetileg kialakult – struktúrához kapcsolható, a törvények uralmát biztosító alkotmányossági biztosítékok szükségességét és alkalmazhatóságát [...] Negatív példaképpen említhető éppen Magyarország, ahol a rendészet fogalmának az átértelmezésével is próbálták kivenni a tevékenységet a jogállami keretből. Ennek egyik megjelenési formája volt a »rendvédelem« kifejezés meghonosítása. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 3. §-ának (1) bekezdéséhez fűzött indokolás a következőket mondta ki: »A rendészeti tevékenység jogérvényesítési módozat, így jogági sajátosságokkal nem rendelkezik. Fő jellegzetessége – szemben a jogalkalmazással – a jogszabályi előírások közvetlen kikényszerítéssel történő érvényesítésében nyilvánul meg«. Ezzel a mondattal sikerült a működéshez kapcsolódó alapjogvédelmi intézményeket is kiiktatni [...]. Problémát jelent a rendészet angolra fordítása. A szó magyar jelentését azonban meg kell értenie a felelős jogalkotónak és jogalkalmazónak.» (SZIKINGER 2017)

Szikinger utolsó gondolatához csupán annyit fűzünk, hogy a rendészeti aktustanról kifejtett nézeteink lényege éppen az, hogy visszakísérjük a rendészeti igazgatást a jogállam keretei közé.

### *Európai példák*

A második világháború után három esemény alakította a rendészet szakmai arculatát. Az első az emberi jogok győzelme a világ demokratikus országaiban, a második a bűnözés váratlan és tartósan bizonyuló emelkedése a hatvanas évektől a kilencvenes évek derekáig, a harmadik fordulópontra az európai állampárti diktatúrák eltűnése volt.

A jogszerű működés követelménye az erőszak és a titkosság monopóliumát birtokló rendőrség természetének mondott ellent. A nyilvánosság az alkotmányos társadalmakban soha nem tért napirendre a hatósági túlkapasok felett. Amikor kiderült, hogy a kontroll nélküli rendőri tevékenység veszélyesebb a demokráciára, mint a bűnözésre (a már említett bűnözési hullám ezt látszott igazolni), akkor ez a szervezet sem kerülhette el a reformokat.

A folyamat kivételesen nehéznek és ellentmondásosnak bizonyult. A következő kérdések merültek fel:

- a) Lehetséges-e a közbiztonság megvédelmezését egy időben választási programmá és politikai konszenzussá formálni? Ez akkor lehetséges, ha a kormányzati szándékot stratégiai gondolkodás segíti, és az átalakítás programja törvényhozási aktusban ölt testet. Ezzel magyarázható, hogy az 1985-ben elkezdett francia rendészeti reform, illetve az 1990-es évek elején elindított belga és holland rendőrségi átszervezések több kormányváltáson keresztül is töretlenül haladhattak a maguk útján.
- b) Megvalósítható-e egyszerre két követelmény: a rendőri professzionalizmus erősítése és a rendészeti funkciók társadalmisítása? A közösségi rendőrség kanadai modelljei azt igazolják, hogy igen.
- c) Elgondolható-e egy olyan átszervezés, amelyben a centralizáció megfér a decentralizációval? Az észszerű központosítás jó példája lehet Anglia, ahol az eredetileg 126 önálló önkormányzati rendőrséget 43 egységbe vonták össze, Franciaország pedig a helyi autonómiák növekvő közbiztonsági szerepét mutatja. S mindez anélkül alakult így, hogy a két ország közigazgatási rendszere szakított volna a történelmében gyökerező hagyományaival.
- d) Rajzolható-e az európai rendőrségek számára egy olyan jövő, amelyben megőrzik az állami szuverenitásban elfoglalt kitüntetett helyüket és ugyanakkor integrációs szintű együttműködésre is képesek? Összekapcsolható-e a globális és a lokális bűnüldözés? Olyan jogrendszerekhez és rendőrségi modellekhez kellene közelíteni, amelynek már van szervezeti kerete (Europol), és van mintája is (az uniós jog). A reform akkor elkerülhetetlen, ha a rendészet tehetetlen a bűnözéssel szemben, ha visszaél a rábízott hatalommal, és ha képtelen vonzó életpályát kínálni azoknak, akik ezt a szakmát választják. Olyan válság ritkán adódik, amikor valamennyi működési zavar egy időben van jelen, de a reform már akkor is indokolt, ha ezek közül akár egy is tartósnak bizonyul. Sokan úgy vélték, hogy a rendszerváltozás volt az a „kegyelmi pillanat”, amikor a minőségi megújulásnak a legjobbak voltak a feltételei. Ez a várakozás nem volt megalapozott. Ellenkezőleg, éppen a rendészetnek a tekintélyelvű hatalomgyakorlás időszakából örökölt szervezete és működési filozófiája kapott kegyelmet. Végtelen centralizáció, militarista működési elvek, a civil társadalomtól való elkülönültség, egyoldalúan represszív szakmai filozófia, az erőszak monopóliumának korlátatlansága, a szakma alacsony erkölcsi és anyagi rangja. A kialakult helyzet magyarázatra szorul, mert ami a diktatúrában természetes, az a demokratikus viszonyok között elfogadhatatlan.

Alkotmányos rendszerekben a rendőrség átalakítása közügy, megvalósításához társadalmi igény, kormányzati elhatározás és szakmai meggyőződés szükséges. A közvélemény akkor követel reformot, ha elégedetlen a közbiztonsággal, de nem tűri a hatósági önkényt sem. Az öntudatos polgár számára a szabadság és a biztonság egymást kiegészítő értékek, egyik sem törekedhet kizárólagosságra a másik rovására. Az elmúlt években ez a harmónia még nem jött létre. A rendszerváltozás idején a szabadságnak örültünk, majd pedig elvesztett biztonságunkat vágytuk vissza. Ilyen helyzetben a szervezeti struktúrák féltve őrzik kivívott helyüket. A rendőrségi vezetésnek különösen erős érdekérvényesítő lehetőségei

vannak. A zártság, a titkosság sokáig elfedhetővé teszi a belső bajokat, a jó kommunikáció erőnyek tüntethet fel működési hibákat. A testületi szolidaritás megakadályozza, hogy nyilvánosságra kerüljenek a szolgálati visszaélések. A közvélemény számára felmutathatók olyan eredmények, amelyeket az igazságszolgáltatás tényei nem igazolnak. „de hát a bűnözés elleni titkos háború nem is a tárgyalóteremben folyik”. A lakosság túlnyomó többsége ezeken a közvetítőkön keresztül alkot véleményt, és a felmérések tanúsága szerint hajlamos elismerni az erőfeszítéseket. A kialakult romló közállapotokért például a kormányt, az ügyészséget és a bíróságot inkább elmarasztalják, mint a rendőrséget.

A szervezet működési zavarai a legnehezebben a személyzet elől rejthetők el. Az elviselhetetlen munkakörülmények, a remélt szakmai siker elmaradása, a kiképzetlenség, az aggodalom, hogy nincs idő felkészülni a nagy felelősséggel járó feladatokra, nincs kitől tanulni egy olyan szakmát, amely csak a gyakorlatban és hosszabb idő alatt sajátítható el – mindezeket naponta éljük át a testület tagjai. A rendészet reformját rendszerint a belső bajok teszik elkerülhetetlenné, különösen akkor, ha azok az egész társadalmat megrendítő botrányokban jelennek meg. Ilyen eseményeket élt át a rendészet a közelmúltban Hollandiában és Belgiumban is. (FIJNAUT 2001, 63.)

A nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása arra enged következtetni, hogy a valóban sokszínű és a nemzeti történelem egyedi vonásait viselő szervezetek néhány lényeges ponton azonos vagy legalább nagyon is rokon vonásokat mutatnak. Ezek a következők:

1. *Az erős társadalmi kontroll*, amely az államrendőrségi modell esetében is azt jelenti, hogy a lokális rendőrségeket a civil helyi közigazgatás alá rendelik (prefektus, polgármester, helyhatósági közbiztonsági tanácsok). Ez csak úgy történhet meg, ha a rendészet ellentmondásmentesen integrálódik a közigazgatás egészébe.
2. *A professzionalizmus*, amely feltételezi az eltérő szolgálati területek lényegesen eltérő szervezési és működési elveit. Ennek megfelelően a bűnüldözési szolgálatoknak az egységes szervezeten belül is nagyfokú önállóságuk volt, míg a katonai vezetés elvei kizárólag a karhatalmi egységeknél érvényesülnek.
3. *A rendőrségi reformok fő célja a törvényesség és az eredményesség egyidejű érvényesítése és a rendészeti hatékonyság fokozása.* A modernizáció hosszú távú tervezést, törvénybe foglalt szabályozást, pótlólagos pénzügyi forrásokat követel. Mindezek csak politikai konszenzussal biztosíthatók.
4. *A büntetőeljárás reformok* a rendőrségek kriminalisztikai szakmai súlyát, az ügyészségeknek pedig az igazságszolgáltatási szerepét erősítik. (A nagy vesztes a vizsgálóbíró, akinek a funkcióit mindinkább az ügynevezett alapjogi [nyomozási] bíró veszi át.)
5. *Az ügyészség igazságszolgáltatási szerepét növeli* a vádeltérhódítása a kontinentális rendszerekben is, ami az opportunitásnak tágabb teret enged. Az angolszász rendszerben ugyancsak szélesedik az ügyész szerepe, de ott ennek oka elsősorban az egyes bűnüldözési hatáskörök centralizációja és a nagyobb szakszerűség követelménye. A két tendencia együtt a nagy eljárási rendszerek lassú konvergenciáját mutatja.
6. *A bűnügyi rendőrségnek* ki kell kerülnie a végrehajtó hatalom gyámkodásából, ez pedig csak a szervezeti önállóság és az ügyészi irányító jogkörök szélesítésével lehetséges. Az ügyészségnek a nyomozás feletti rendelkezési joga együtt jár a nyomozó hatósági jogkörök centralizációjával (a súlyos bűncselekmények központi



hatáskörbe utalása) és koncentrációval. (Az utóbbi azt jelenti, hogy csökkenteni szükséges a nyomozó hatóságok számát.) Ha az előzőekben összefoglalt rendőrség-fejlesztési elveket a hazai gyakorlattal összevetjük, akkor azt kell megállapítani, hogy az eddig végrehajtott átalakítási kísérletekben ezek a törekvések még nem érvényesültek.

## Modernizációs kísérletek

A modern rendészet a polgárosodással, a modern nemzetállam kialakulásával és a gazdasági élet kapitalista átalakulásával párhuzamosan formálódott. Ezt az alábbiak jellemzik:

- a közbiztonság feletti örökös államigazgatási feladatként való meghatározása,
- az erőszak-monopólium hivatali hatáskörként való gyakorlása,
- a rendészeti és a honvédelmi feladatok világos elválasztása,
- és végül, már a 19. század fejleményeként a jogállami rendészet megszületése, ami azt jelentette, hogy a jog uralma, a hatalommegosztás elve és az emberi jogok tisztelete a rendészeti tevékenységet is birtokba vette.

A modern rendészetnek két modellje alakult ki: a centralizált francia államrendőrségi formáció és a decentralizált angol rendszer. Míg a francia megoldás a rendvédelmet az államigazgatás hatósági feladatának tekinti, addig az angol modell a rendfenntartásnak mint közösségi feladatnak, mint nem közhatalmi tevékenységnek a felfogására épült. (PARÁDI 1996, 250.)

A felülről építkező francia és a helyi közösségekre támaszkodó angolszász rendészet a múlt század közepéig őrizte eredeti felépítését, ilyen módon az államszervezet legkonzervatívabb részének bizonyult. A hatvanas évektől kezdődően azonban, részben a bűnözés növekedése és minőségi átalakulása, részben pedig a civil társadalomnak a rendészettel szemben megfogalmazott új követelményeinek hatására a szervezeti és működési reformok egész sora indult útjára. A rendőrségi reformokat a legutóbbi időkig a következők jellemezték:

- az alkotmányos követelmények épségének fenntartására, a represszióval szemben a megelőzésre építő, büntetést kerülő proaktív kriminálpolitika meghirdetése;
- a nagyobb hatékonyság elérése nem a garanciák fellazításával, hanem az észszerűbb szervezeti megoldásokkal és a menedzsertechnikák átvételével történik;
- a közbiztonság kooperációs termékként való felfogása a civil társadalom aktívabb közreműködését és a hatósági erőszak ellenőrzését feltételezi;
- a centralizáció és a decentralizáció egy időben érvényesül;
- egyes rendészeti feladatok társadalmosítása, más feladatokban pedig a profeszionalizáció;
- kísérlet egy uniós szintű, egyeztetett kriminálpolitika létrehozására, az Europol megalakulása.
- a korszerűsítési programok hosszabb távra tervezése, a politikai konszenzusra törekvés annak érdekében, hogy a modernizációt ne akadályozzák a kormányváltásoknál hatalomra kerülő új politikai erők. A reform közjogi formája a törvény.

A közbiztonsággal kapcsolatos félelmi paradoxonokról a legrészletesebben Korinek László könyvéből szerezhetünk ismereteket. (KORINEK 1995.) Ezek szerint azok félnek a legjobban, akiknek erre a legkevesebb okuk van (nők, idősek), és azok magabiztosak, akiknek a leginkább tartaniuk kell attól, hogy bűncselekmények áldozataivá válnak (fiatal felnőtt férfiak). Másfelől a bűnözésről kialakított képre jellemző, hogy a lakosok hajlamosak a közvetlen környezetet a valóságosnál biztonságosabbnak ítélni, viszont a nagyobb régiók és az ország biztonságát a ténylegesnél rosszabbnak vélik. Újabb ellentmondás, hogy az erőszakos bűnözés súlyát a valóságosnál nagyobbban érzékelik az emberek, ebben a média rendőrségi tudósításai tehetők felelőssé. A konzervatív kriminálpolitika a szigor fokozására nem egyszer démonizálja a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus veszélyét, ami cselekvőképtelenné teszi a lakosságot, és megalapozatlan várakozásokat kelt a rendvédelmi szervek vonatkozásában.

A rendészeti reform célpontjai a nagyvárosok lettek, ahol a bűnözés elérheti a „rémálmom” méreteit, és a teljes kiszolgáltatottság érzését kelti. A metropoliszokban a lakosság bűnügyi leterheltsége csaknem a duplája az országos átlagnak. Nemzetközi kutatások feltárták a nagyvárosok romló biztonságának az okait. Ezek sorában említik az alábbiakat:

- magányosodás és elszemélytelenedés (a közterületeken az emberek hosszú időn keresztül nem találkoznak ismerősökkel, de kihívóan és szokatlanul viselkedő, randalírozó bandákkal viszont igen, amelyeket senki nem képes megfékezni);
- kialakulnak a bűnügyileg különösen fertőzött úgynevezett „forró pontok” (ahol a közbiztonság gyakorlatilag megszűnik, és ahonnan a rendőrség egyszerűen visszavonul, átadva a terepet az alvilágnak);
- a globalizáció negatív hatásai a városokban koncentrálódnak (a nagyvárosok életére a nagy nemzetközi gazdasági társulások nyomják rá bélyegüket, ezek gazdasági erőfölényükkel a városok hagyományos közösségi tereit elfoglalják, döntéseiket a helyi lakosság bevonása nélkül, annak elemi érdekei sérelmével, kizárólag a jövedelmezőség szempontjaira tekintettel hozzák meg);
- a polarizáció, amely elviselhetetlen különbségeket hoz létre az életterekben, egyfelől a mértéktelen és hivalkodó luxust, ahol a biztonsági piac pénzért megvásárolható biztonságot kínál, másfelől pedig a külvárosi gettósodást, amely elsősorban a tartósan munkanélküli népességet, az etnikai kisebbséget és a bevándorlókat sújtja;
- az extrémizmus terjedése, amibe beletartoznak szélsőséges politikai mozgalmak, de itt említendő a terjedő idegengyűlölet és az antiszemitizmus felélédeése;
- a nagyszabású városrendezési akciók, amelyek szétverik a hagyományos közösségi élettereket, de nem hoznak létre újakat, hanem a privát szférát növelik a közterületek rovására. Ide a társadalom leszakadó rétegei már a lábukat sem tehetik be. (VOURC’H–MARCUS 1996.)

A helyzet azért látszik kilátástalannak, mert a rendőrségek egyre kevésbé képesek válaszolni ezekre a kihívásokra, ami nem is csoda, ha meggondoljuk, hogy a kiváltó okok többségének kezelésére nincsenek is eszközeik. A közösségek önvédelmi kezdeményezéseiben nem lehet reménykedni, minthogy ilyen közösségek nem is léteznek vagy csak nyomokban fedezhetők fel.

Van kiút! Új várospolitikára, várostervezésre, a közösségi terek visszaállítására, az emberi kapcsolatok újraképzésére van szükség. De a jó szándék nem elegendő, infrastruktúrára és hatalmas anyagi eszközök mozgósítására van szükség. (A városi bűnözés egyik kiváló kutatója érdekes példát említ. Az ötvenes évek elején a legfejlettebb polgári államokban háromszor annyian haltak meg közlekedési balesetben, mint napjainkban, amikor a közúti forgalom sokszorosa az ötven év előttinek. Ez az eredményt csupán tiltással, propagandával és képzéssel nem lehetett volna elérni. A mai helyzet megteremtéséhez szükség volt a járművek technikai forradalmasítására és az úthálózat teljes rekonstrukciójára.)

A Spanyolországban 1996-ban megrendezett nemzetközi konferencia záródokumentuma<sup>2</sup> a nagyvárosok biztonságosabbá tételének feladatait tizenöt pontban fogalmazta meg:

1. Biztosítani kell a városi bűnözés földrajzi elhelyezkedésének állandó mérését, amelyhez nem elegendők a rendőrségi adatok.
2. A rendészeti akciókat a tényleges bűnügyi terheléshez kell megtervezni.
3. A városi rendőrségnek differenciált stratégiát kell kidolgoznia egyfelől a súlyos, másfelől pedig a kis és közepes súlyú deliktumok kezelésére.
4. Támogatni kell a kisebb közösségek védelmi képességeit, és ebben a rendőrségnek partneri szerepet szükséges vállalnia.
5. A városoknak és egyes régióknak a rendészet mellett szociális támogató politikai programjuk kell, hogy legyen.
6. Bátorítani kell a nemzeti és a helyi rendőrségi erők jobb koordinációját.
7. A helyi közösségek együttes erővel vegyék igénybe a magánbiztonság szolgáltatásait.
8. Támogatni kell a helyi szükségletekhez jobban illeszkedő önkormányzati (szomszédsági, polgárőrségi) önkéntes rendőri szervezetek létrejöttét.
9. A rendőri állomány toborzásánál és a kiképzéskor legyenek figyelemmel a régiók társadalmi és etnikai összetételére és ezeknek a kultúráknak a jobb megismerésére.
10. A helyi rendőrségek stratégiájának középpontjába a konfliktusok megelőzése kerüljön.
11. Működjenek áldozatvédelmi specialisták, különösen a nők és a szexuális kisebbség védelmére fordítsanak figyelmet.
12. Dolgozzanak ki a helyi rendőrségek a városi bűnözés megelőzésére alkalmas technikákat, és azokat rendszeresen alkalmazzák a bűnmegelőzési akcióikban.
13. Fejlődjék az a rendőrségi kultúra, amelyik képes felvenni a harcot a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus ellen.
14. Európai forrásokat kell teremteni, amelyek felhasználásával jobban megismerhetők a városi bűnözés sajátosságai.
15. Alakuljon ki egy új, integrált európai rendőrségi stratégia és képzési rendszer, amely figyelemmel van a nagyvárosi bűnözés elleni küzdelem sajátos szükségleteire (*Police d'Europe et sécurité urbaine* 1996, 126–127.).

Számunkra különösen hasznos lehet, ha tanulmányozzuk a francia önkormányzati (szomszédsági) rendőrség létrejöttét és működését, mert a francia igazgatási típusú centralizált és bürokratizált rendészeti modell nagyon hasonlít a hazai viszonyokhoz.

<sup>2</sup> *Police d'Europe et sécurité urbaine* (1996). Konferencia. Spanyolország, Zaragoza, február 8–9.

Egy kiváló tanulmány tíz francia város szomszédsági rendőrségének létrejöttét vizsgálta. (CHAMBRON 1994.) Ennek során egy sajátos algoritmust figyeltek meg a kutatók. A kiinduló tények a romlás következő fokozatait rögzítették:

1. Az első szakaszban jellemző bizonyos típusú bűncselekmények terjedése (autófel-törés), elviselhetetlen hangoskodás, durvaság a közterületeken. Ennek következménye az, hogy a polgárokban felerősödik az egyéni félelem és az elégedetlenség, a reakció pedig az egyéni védelem fokozása lett (páncélajtók, rácsok, lakatok, videokamerák).

2. A második szakasz a látványos erőszak terjedése, a média félelemkeltő hatása és a helyhatósági választások kampányaiban a közbiztonság kiemelt szerepe (ebben az elő-retörő szélsőjobb volt a lehangosabb). Ennek következménye az elégedetlenség kollektív élménnyé válása, a reakció pedig a felgyorsult kommunikáció a lakosság és a helyhatósági intézmények között.

3. A harmadik szakaszt az jellemzi, hogy megtapasztalják az igazságszolgáltatás tehetetlenségét, az államrendőrség pedig „eltűnik” a helyi problémák kezelésében. Ennek következménye a tehetetlenség és az elszigetelődés, a büntetlenül maradó bűnök miatt érzett fokozódó nyugtalanság. A reakció pedig az, hogy a városi biztonságot garantáló intézmények és a helyhatóság között biztonsági szerződések jönnek létre, elfogadják a büntetést helyettesítő technikákat, és létrejönnek a látható, gyors és megelőző intézkedésekre képes, öntevékeny szomszédsági rendőrségek.

A francia szomszédsági rendőrség a következő tevékenységeket vállalta:

- a gyors, egyszerű és látható reagálás biztosítása, az országos rendőrségtől átvett „sajátos kötelezettségek” (talált tárgyak őrzése, iskolai kijáratok biztosítása, önkormányzati épületek felügyelete);
- jóval gyakoribb, jóval gyorsabb és a kommunikációra, valamint az intézkedések elfogadtatására is törekvő akciók a szabálysértések feltárásában, strandok, pályaudvarok felügyelete, a durvaság és a rendbontás különböző formái elleni fellépés stb.);
- a lakossági kapcsolatok erősítése, a közterületek rendjének segítő, támogató védelme.

A szomszédsági rendőrségek fokozatosan alakították ki belső struktúrájukat, szigorították a felvételi követelményeket, megszervezték a kiképzést és a továbbképzést. A kialakulás három fázisa volt megfigyelhető:

1. fázis: a létrehozás után erős volt a konkurencia az államrendőrséggel, szoros volt a kapcsolat a polgármesterrel, és a tipikus vezető az egykori egyenruhás rendőr volt.

2. fázis a belső szervezetépítés szakasza. Ekkor meghatározták a speciális szakmai kritériumokat, kialakult a szakmai vezetői kar, és itt már megjelentek a civil szakmák képviselői is.

3. fázis: helyenként a kezdeti lelkesedést elvesztették, és visszafejlődés következett be. Máshol viszont sikerült az integrálódás a helyi biztonsági rendszerbe, és jó partneri kapcsolatok alakultak ki a lakossággal, míg a polgármester közvetlen beavatkozó szerepe háttérbe szorult.

Eredmények:

- képes megszüntetni a városi bűnözés néhány forrását (nomád életmód, csavargás, toxikománia, munkakerülés, fiatalok bandába verődése);

- csökkenti annak veszélyét, hogy a lakosság végső elkeseredésében, saját védelme érdekében törvénytörő eszközökhöz forduljon;
- tehermentesíti az országos rendőrséget;
- közösségformáló erő, segíti más pozitív közösségek kialakulását is (vallási, sport stb.);
- új helyi közbiztonsági rendszer kialakulása, amelyben szerepet kap a deviáns jelenségek elleni offenzív fellépés, a kommunális biztonság tényezői közötti szerződés megkötése (országos rendőrség, szomszédsági rendőrség, helyhatóság, civil biztonság, lakossági képviselő), a biztonsági lánc kialakulása, ami helyi biztonsági tervekben ölt testet (*plans locaux de sécurité*).

Franciaországban ma is nagyon szkeptikusan tekintenek a szomszédsági rendőrség mozgalmára, mert mindeddig nem sikerült törvényalkotással a nemzeti társadalmi politikai struktúra részévé tenni, és nem alakult ki az egyesületeket összefogó országos szövetség sem. (CHAMBRON 1985.)

## Rendőrségi modellek

A rendészeti működés stratégiai fő iránya szerint megkülönböztethetünk *reaktív* és *proaktív* rendőrségeket. Ez az osztályozás fölöttebb bizonytalan, mert inkább csak a működésben, mint a szervezetben érhető tetten. Annyi azonban tény, hogy a centralizált államrendőrségi modellek inkább a reagáló stratégia megvalósítására alkalmasak, míg a decentralizált, önkormányzati típusú rendvédelem a megelőzésben érhet el nagyobb sikereket.

A típusalkotás szempontjából fontosabb volt az a másik ok, ami miatt a büntetőtudományok rendőrség irányába fordultak, amely az önkényuralmi rendszerek keserű tapasztalataira reagált, és az emberi jogoknak a második világháború utáni felértékelődésével függött össze.

A jogtudós nem hunyhatott szemet afölött, hogy legyen bármilyen szépen cizellált a büntetőeljárás garanciarendszere, és érvényesüljön akár még a bírói függetlenség is, a jog-sértések igazi terepe a rendőrségi eljárás, amely a jog által nem ellenőrizhető hatékonyan. A felmerült probléma megoldására két út kínálkozik. Az egyik lehetőség az, hogy az eljárásjog garanciális követelményeit kiterjeszti a rendőrségi felderítésre, a másik felfogás viszont a rendvédelem feladatait redukálja a bizonyítékok összegyűjtésére és a gyanúsított elleni eljárást már más szervezetre, ügyészre vagy vizsgálóbíróra bízta. Az előbbieken leírt esetben a modellképzés logikája nem más, mint a rendőrségnek az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya, előkészítő szerepének tartalma és terjedelme.

*Felderítő típusú* az a rendőrség, amely eljárási jogosítványokat csak szűk körben gyakorol, feladata a bizonyítékok összegyűjtése és a gyanúsított kézre kerítése. *Processzuális típusú* az a rendőrség, amelynek széles jogosítványai vannak a büntetőeljárás bizonyítás lefolytatásában, a vád megalapozásában. Az eljárási jogosítványokkal felruházott rendvédelem további altípusai különíthetők el aszerint, hogy ezt az eljárási szerepét önállóan vagy más hatóságokkal megosztva tölti be.

Talán meglepő, de éppen a decentralizált angolszász rendőrségi modellre jellemző az, hogy széles eljárási jogosítványokat birtokol, és az, hogy az ügy bíróság elé kerüléséig ezt a szerepét önállóan látja el és nem osztja meg a vizsgálóbíróval (mint például Franciaországban) vagy a nyomozóügyésszel (mint Olaszországban).

A bűnügyi tudományok szemüvegén keresztül nézve élesen elkülönül két alapvető szolgálati ág: a *közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség*. Vannak országok, amelyekben ez teljesen kétféle rendőrség, eltérő szervezettel, más-más működési szabályokkal, különböző kormányzati felügyelettel (belügy-, illetve igazságügy-miniszteri alárendeltség). Máshol az egyenruhásnak és a civilnek is nevezett rendőrségek egységes szervezetben foglalnak helyet, de a munkamegosztásból adódó (vagy még azon túlra is mutató) különbségek jól megrajzolhatók.

A bűnügyi diszciplinák szempontjából a kétféle szolgálati tevékenység közötti minőségi eltérés ott húzódik, ahol azokat a normatív alapokat találjuk, amelyek meghatározzák egyfelől a közbiztonsági, másfelől pedig a büntetőügy keletkezésének jogi feltételeit. Míg az első ügycsoport nem igényel anyagi jogi háttérrel, sőt, a közbiztonsági ténykedés mindenféle normatív előzmény nélkül is jogszerű lehet, addig a bűnügyi szolgálat hatósági fellépésének szigorú anyagi jogi feltétele a bűncselekmény gyanúja. Továbbá a közbiztonsági szolgálati tevékenység nem szükségelteti és nem is viseli el a merev eljárási rendet. Ezzel szemben a bűnügyi nyomozás csak ilyen processzuális korlátok között folyhat. Ez nem azt jelenti, hogy a közbiztonsági rendőrség tevékenységének nincsenek jogi keretei, hanem csupán arra utal, hogy a rendészeti anyagi jog és az ehhez kapcsolódó hatósági eljárás széles cselekvési lehetőséget nyújt a rendvédelemnek a közbiztonság oltalmazásában. (Egyes vélemények szerint ez a felhatalmazás akár mindenféle jogi korlátok nélkül is megilleti a rendőrséget – erről már szoltunk a generális klauzulával kapcsolatos nézetek bemutatásánál.) A bűnüldözési feladatok ellátása érdekében ilyen általános felhatalmazás szóba sem jöhet. Még a totális rendszerek is – konszolidáltabb időszakokban – szükségesnek tartják a formális jogi követelmények érvényre juttatását (lásd például az analógia kizárását a büntetőjog köréből).

A rendészet szervezetének és jogi szabályozásának áttekintése nyomán a következő működési modellek ismerhetők fel.

- a) *A közigazgatás szervezetében elfoglalt hely alapján:*
  - dekoncentrált államrendőrség,
  - önkormányzati rendőrség;
- b) *A feladat- és a hatáskör-megosztás alapján:*
  - centralizált (kontinentális),
  - decentralizált (angolszász) működési modell;
- c) *A rendvédelmi stratégia fő iránya alapján:*
  - reaktív (reagáló) rendőrség,
  - proaktív (megelőző) rendőrség;
- d) *Az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya alapján:*
  - felderítő típusú rendőrség,
  - processzuális típusú rendőrség;
- e) *Szakmai, ágazati feladatai alapján:*
  - közbiztonsági rendőrség,
  - bűnügyi rendőrség; végül
- f) *Az európai integráció alapján:*
  - a tagországok rendőrségei,
  - uniós rendőrségi intézmények (Europol, Schengeni Információs Rendszer),
  - szakosodott intézmények (például Közép-európai Rendőrákadémia stb.).

Az előzőekben felsorakoztatott szervezeti megoldások, mint minden tipológia, leegyszerűsíti a képleteket, de az alig vitatható, hogy ezeknek a modelleknek számos vonása felismerhető az egyes országok rendőrségeiben, miként a nemzetközi intézmények kialakításában is. Ellenben a közösségi rendőrség az előbbiekhöz képest nem csupán egy decentralizált szervezeti megoldás, hanem a közbiztonság új filozófiája, a rendőrségről vallott felfogások megreformálása.

## A közösségi rendőrség

A *közösségi rendőrség (community policing)* egyik legteljesebb kifejtése az úgynevezett kanadai modell leírásában található. Ezek szerint a rendészet legalapvetőbb funkciója a biztonság feletti őröködés. A közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék. A rendészeti információknak interaktívnak kell lennie, az egyirányú és titkos adatgyűjtés hatástalan, és a jogkövető polgárok szabadságát inkább veszélyezteteti, mint a bűnözőkét. A rendőrnek generális szaktudás birtokában kell lennie, ebben a társadalmi kapcsolatainak van a legnagyobb jelentősége, a rendőrség a civil közigazgatás része, meg kell tehát szabadulnia militarista vonásaitól. Szervezete legyen decentralizált, amelyet az önkormányzat irányít, és amely civil ellenőrzés alatt működik. (NORMANDEAU–LEIGHTON 1990.)

A közösségi rendőrség számára a hétköznapok tapasztalatai a legértékesebbek, mert ezek mutatják meg azokat a rendetlenségeket és a biztonságérzetet leromboló zavarokat, amelyekből előbb csak kisebb jogsértések fakadnak, aztán törvényszerűen súlyos bűnökhöz vezetnek. Az olyan veszélyforrásokra, mint a közterületek elhanyagoltsága, a szemetelés, a nyilvános alkoholfogyasztás, a graffiti, az elhagyott, üres ingatlanok lepusztulása, a csavargás, a koldulás, az iskolakerülő gyerekek, a családon belüli erőszak, a drogfogyasztás, azonnal reagálni kell.

Úgy látszik, hogy az Egyesült Államokban a közösségi rendőrség két változata jött létre. Az egyik változat a veszélyforrások feltárására helyezi a hangsúlyt, ezért a társadalmi kapcsolatok létrehozására állandó bizottsági fórumokat teremt, és folyamatos párbeszédet a folytat a lakossággal. Ilyen a chicagói modell. Előnye, hogy nem enged teret a rendőri önkénynek, és jó kapcsolatokat ápol a kisebbségekkel, valamint a szegényebb rétegekkel is, viszont eredményei nem látványosak. (DONZELOT–WYVEKENS 2000, 245.)

A másik változat New York példája, itt a veszélyforrások represszióval történő felszámolása a stratégia alapja. Itt az eredmények látványosak (a bűnözés 1993 és 1998 között 44%-kal csökkent), ellenben gyakoriak a rendőri túlkapások, amelyek elsősorban a kisebbség tagjait sújtják, valamint aggasztó következmény az is, hogy a rendőri aktivitás nyomán jelentősen emelkedik a *börtönnépesség*. A New York-i megoldásnak nagyszerű volt a marketingje, nem is véletlen, hogy bizonyos időben az egész világ erről beszélt. A jó propaganda azonban más gyengeségeket is elfed, például azt, hogy a *bűnözés csökkenése* olyan magas szintről indult, amelyre az európai régióban szerencsére nem találunk példát. Az is megfontolandó, hogy az egyik nagyvárosi régióból kiszoruló bűnözés rendszerint máshova helyeződik át, végül a statisztikai adatok megbízhatatlanságával ebben az esetben is számolunk kell. (STAUFFE 1999, 151.)

Utóbbiak miatt ez a megoldás a szakértők egy részéből éles kritikát váltott ki. E bírálatok rámutattak arra, hogy az eredményekben szerepet játszott a *rendőrségi létszám* nagyarányú emelése (hét év alatt tizenkétezerrel), a korszerű számítógépes értékelő rendszer és a magyar rendőröknek ismerős statisztikai szemlélet, amely szerint a 76 kerületi parancsnoknak rendszeresen magyarázatot kell adnia a bűnözés esetleges növekedésére, a sikertelenségnek a leváltás a következménye (hét év alatt a 76 vezető mintegy fele cserélődött). Az elemzők arra is figyelmeztetnek, hogy a bűnözés csökkenésének a háttérben a rendőrségtől független tényezők is közrejátszottak. Ilyennek említik a kriminalitásban legaktívabb 15 és 35 év közötti korosztályokban jelentkező demográfiai mélypontot, a lakótömbök nagyarányú privatizációját Bronxban, amelynek nyomán az egykor lepusztult negyedek helyén kertvárosi jellegű, polgárosodott körzetek alakultak ki. Végül érdekes jelenségként említik az úgynevezett „legkisebb fiú”-hatást, ami azt jelenti, hogy ifjú korba léptek azok a gyermekek, akiknek az idősebb testvérei között rengetegen váltak a drog áldozataivá. Az új korosztályok elutasítják bátyjaik példáját, és lényegesen rendezettebb életvitelt követnek. Ebben azonban része lehet annak a rendőri stratégiának, amelyik rendkívüli eréllyel lépett fel az iskolakerülés és a gyermekek otthoni bántalmazása ellen. (Hét év alatt 60%-kal emelkedett az ilyen cselekményekért letartóztatott szülők aránya.) (CUSSON 1999.)

Minthogy az amerikai kontinensen a közösségi rendőrségnek már csaknem huszonöt éves múltja van, érdemes számba venni az eredményeket. Kanadában például a nagyvárosokban a kilencvenes évek közepe óta csökkent a bűnözés, mérséklődött az áldozattá válás esélye, ritkábbak lettek a rendőri intézkedések elleni panaszok és a segélyhívó telefonálások. Növekedett viszont a biztonságérzet, nőtt a rendőri létszám, javult a rendészet technikai ellátottsága, a rendőri pálya vonzóbb lett, a beosztottak elégedettebbek a munkájukkal. Érezhetően visszaszorultak a korábbi időszakban súlyosnak számító gondok (csavargás, kéregetés, drogfogyasztás, iskolakerülés, családon belüli erőszak).

Az előbbi értékelés a közösségi rendőrség egyik alapítójától, a kanadai André Normandeau-tól származik, aki arra is rámutat, hogy a siker alapja a rendőrség decentralizálása, a közbiztonsági kockázatok geográfiai pontossággal történő felmérése, a rendőrségi jelenlét láthatóvá tétele, a civil megelőzési programok sokasága, valamint a korrekt helyzetértékelés a bevezetésre javasolt intézkedések előtt, majd a folyamatos kontroll a végrehajtás alatt, és végül az eredmények utólagos felmérése. (NORMANDEAU 1998.)

Távol-keleti példánk is van a közösségi modellre: „Sikerrel épít a japán hagyományokra a bűnmegelőzés terén egy sajátos rendőrségi szervezet, az úgynevezett koban [...]. 17 000 ilyen kobanőrs van Japánban; a nagyvárosokban általában a legforgalmasabb csomópontokban, a kisebb településekben a legfrekvenciáltabb helyeken [...]. A kobanőrsön a szolgálatot teljesítők legfontosabb feladata a körzet lakosságának megismerése. Ennek érdekében évente kétszer felkeresnek valamennyi családot, kisüzemet és boltot, ahol általános megelőzési tanácsadást folytatnak, például a betörésekről, a csalásról, de beszélnek a környezetben tapasztalható rendellenességekről is. Ilyen esetekben sikerrel apellálnak az emberek kölcsönös és egymás iránti felelősségérzetére. Mindezek mellett az állampolgárok Japánban nem érzik denúciálásnak az efféle beszélgetéseket [...]. A kobanalkalmazott naplót vezet látogatásairól [...]. E rendszeres látogatások révén a rendőrség hihetetlen mennyiségű szubjektív információ birtokosa, a lakosság és a hivatalos szervek közti információk diffundálása nagyon könnyű. Japánban például elképzelhetetlen, hogy egy terroristát vagy egy emberrablás



áldozatát bárki több napon keresztül rejtegesse, a fentebb említett lakossági kontroll miatt ez a körülmény előbb-utóbb valamelyik koban tudomására jut.” (KORINEK 1986, 113–119.) A szerző elismeri, hogy a japánok megoldását csak nagy körültekintéssel lehetne átvenni egy európai kultúrkörbe, majd így folytatja: „Amin viszont feltétlenül gondolkodni kellene: nem pont a bűnüldözési hierarchia alsó szintjén álló rendőr az oka annak, hogy bizonyos információk nem jutnak el oda, ahol épp szükség volna rájuk? Nem fér-e szelektíve meg a gyors, határozott »férfias« rendőreszménnyel a gondoskodó, a belátó »bölc« is, ha a szituáció természete ezt úgy kívánja?” (KORINEK 1986, 119.)

Az *európai rendészeti modellek* más utat járnak. A rendészet és a társadalom kooperációjában a rendőrség nem szakigazgatási arculatának elvesztésével, hanem annak megerősítésével lehet sikeres partner. Mindeközben a társadalmi környezet az öngazgatás újabb és újabb formáinak kifejlesztésével jelentős területeken társadalmasíthatja a közigazgatási hatósági tevékenységet. Az első lépcső az, ahol a rendészeti hatósági jogkörök átadhatók a civil közigazgatásnak (lásd közterület-felügyelet). A második lépcső az, ahol a rendészeti feladat hatósági jogkör nélkül a civil önvédelem részévé válik (lásd polgárőrség). A harmadik fázis az, amelyben a biztonság piaci szolgáltatásként jelenik meg (lásd vagyonvédelmi vállalkozások). Feltételezésünk szerint ezek a formák egymás mellett léteznek, az egyik nem helyettesítheti a másikat, de a közbiztonság létrehozásában való részesedésük változhat.

#### *Az „előrelátó” és az „intelligens” rendészet*

Működési modellnek tekinthető az ún. intelligensen irányított rendészet (*intelligence-led policing*), amelyet a *rendőrségi számítógépes nyilvántartások és az ezekhez kapcsolódó szakértői programok* alapoznak meg. Hazánkban a rendőrségi számítógépes nyilvántartás ROBOTZSARU néven ismert változata áll a bűnüldöző hatóságok rendelkezésére. (HAJZER 1999.) Mindez egy-egy múltban történt megoldatlan bűncselekmény felderítéséhez olyan tömegű adattal szolgál, amellyel korábban a bűnüldözés nem rendelkezett. Jól példázza ezt a *profilalkotás* módszere, ami eredetileg a sorozat-bűncselekmények elkövetőinek felderítéséhez nyújtott lehetőséget, de újabban kísérletek történnek arra is, hogy a rendőrség képes legyen a „jövőbe látni”.

Az előrelátó rendőrség (*predictive policing*) modellje arra a feltételezésre épül, hogy amennyiben a jogsértés távoli veszélyének felismeréséhez nagyszámú adat áll rendelkezésre, úgy ezek az adatok célszerűen kialakított programok alapján *számítógépes bűnelemzésnek* vethetők alá. A bűnelemzés támaszkodhat a magatartások jövőbeni alakulására irányuló pszichológiai tudásra, és így lehetőség nyílik a bűncselekmények előrejelzésére és azok megakadályozására. (PEARSALL 2010.) Az információk mennyiségét és minőségét jelentősen lehet növelni, ha a rendészet széles felhatalmazást kap a társadalom „megfigyelésére”, amit rendszerint a korábban nem tapasztalt, kivételesen súlyos kriminalitás fenyegető jelenlétével lehet indokolni. (Ilyen hivatkozás a terrorveszély vagy a nemzetközi szervezett bűnözés, és újabban a migrációs hullám is indokként szolgál a személyiségi jogok és a magánszféra számottevő korlátozására.) Ezek bizony a rendőrállam jellemzői, és egyáltalán nem tekinthetők vadonatúj ötleteknek. (VAN BRAKEL–DE HERT 2011.)

### *A problémamegoldó rendészet*

A problémaérzékeny rendészet (*problem-oriented policing*) működési filozófiája abból indul ki, hogy a közbiztonságot fenyegető veszélyek felismerése és azok hatásos elhárítása professzionális rendőri feladat, amelyet egy olyan szervezet képes adekvátan végrehajtani, amelyik a szükséges szakmai ismeretek kifejlesztéséhez a legkedvezőbb feltételeket kínálja. (GOLDSTEIN 1990.) A problémaorientált rendőri tevékenységnek van egy tervezési szükséglete, amelyet rendszerint négy lépésben szoktak leírni. Először a probléma azonosítása, a megoldandó feladat meghatározása, másodsor a probléma természetének, jellegének, minőségének feltárása, harmadszor a megoldáshoz leginkább alkalmas intézkedések megválasztása és azok bevezetése, végül pedig az elért eredmények értékelése. Egy ilyen művelet végrehajtásához meg kell találni a rendőrségi hierarchia optimális szintjét. Van veszélyforrások, amelyek esetében ez a tervezés csak országos méretekben lehet eredményes (nemzetközi szervezett bűnözés), más esetekben több megye összefogására van szükség (gépjárműlopásra berendezkedett bünszervezetek tevékenysége), végül a vagyoni elleni bűnelkövetések túlnyomó többségénél, a kis és közepes súlyú deliktumoknál a helyi rendőrség alkalmas a legcélravezetőbb terv elkészítésére (példának okáért a meghatározott helyen és időszakokban elkövetett betörések stb.).

Létezik olyan felfogás, miszerint a rendőrségi stratégia két forrásból táplálkozik: egyfelől a hadművészet tapasztalataiból, amelynek középpontjában a harc sikeres megvívása áll, másfelől pedig a szervezéstudomány felismeréseiből, amelynek a lényege a vállalkozás jövedelmezőségének folyamatos biztosítása.

A kanadai Maurice Cusson a rendőrség eredményes működésének zálogát abban találja, hogy az mennyire képes felhasználni a hadi stratégiák fogásait a bűnözés elleni küzdelemben. Különösen három tervezési módszert emel ki:

- először az ellenfél erős és gyenge pontjainak a feltárását (ez történik a kerületek bűnügyi fertőzöttségét mutató térképek elkészítésével és azokkal az elemzésekkel, amelyek az úgynevezett forró pontokon jelentkező fenyegetések minőségét képesek azonosítani);
- másodsor az ellenfél szándékainak kifürkészését (információszerzés bűnözői körökből és bűnöző életmódot folytató veszélyes személyekről);
- harmadsor pedig a rendelkezésre álló rendőri erők koncentrálásának készségét. (CUSSON 1994.)

A stratégiai szemlélet a bűnözői magatartást is egyfajta kockázatelemzés nyomán kialakuló döntési folyamatnak látja. A kriminológus feladata ennek a mechanizmusnak a prognosztizálása lehet akkor, ha az eredményes megelőzési modell létrehozása a cél. Az elkövetések tanulmányozása számos ponton alátámasztja ezt az elméletet. Cusson idézett munkájában említi a betöréses lopások drámai növekedését az ötvenes évek végétől, amit egy sajátos bűnözői stratégia következményeként ír le. E szerint a családi élet átalakulása (mindkét szülő dolgozik, a lakásban csak két generáció, a szülők és a gyermekek élnek együtt) azzal járt, hogy az ingatlanok a nap nagyobb részében üresen állnak. Ez a gyenge pont, ahol a bűn a legkisebb kockázattal a legnagyobb siker reményében támadhat. A lebukás veszélyét azzal is csökkenteni lehet, ha a véghezvitelben olyan technikák alakulnak ki, amelyek a lehető legrövidebb idő alatt képesek elérni a kitűzött bűnös célt. Valóban, a betöréses lopások

átlagos időtartama nem haladja meg a harminc percet, amelyből a behatoláshoz elegendő mindössze két perc, míg a fennmaradó idő a zsákmányszerzésre fordítható. Ne feledjük azt a hadvezéri okoskodást, miszerint a siker érdekében el kell kerülni az ellenség erősségeit, és meg kell keresni annak gyenge pontjait. Úgy tűnik, a vagyoni elleni bűnözés területén ezt a gyenge láncszemet a lakások védeltségének hiánya jelentette. Az is tapasztalat, hogy a viszonylag kis haszon is kívánatos lehet, ha annak megszerzése biztosnak látszik. A gyermekek, az idősek és a nők elleni gyakori támadások bizonyítják, hogy a sebezhetőségnek önmagában is bűnvonzó hatása van. Kanadában például megfigyelték, hogy a fegyveres támadásoknak csak mintegy 19%-a irányult bankok vagy pénzintézetek ellen, a túlnyomó többség célpontjai gyengén védett kisboltok, trafikok vagy magányos járókelők voltak.

A bűnözői stratégiák feltárása kriminológiai kutatások segítségével lehetséges. Az erre építkező rendőrségi programokat nevezhetjük reagáló, reflexstratégiának is. A szervezés-tudomány ugyancsak szorgalmazza a távlatos gondolkodás elterjedését, de megközelítési módja eltér a hadi tapasztalatoktól. Alapsémája nem a fegyveres küzdelem, hanem a piaci verseny, cél a nagyobb profit, amelyet a konkurencia gyengeségeinek kihasználásával lehetséges elérni. Ebben a felfogásban a közbiztonság a rendőrség szolgáltatása, amelynek a minőségét a vevők, a lakosság biztonsági komfortja dönti el. A hatósági védelemmel elégedett polgár maga is hajlandó áldozni javai oltalmazására. A bűnözés leggyengébb pontja a leleplezhetőség, ezért azok a védelmi intézkedések lehetnek hatásosak, amelyek ezt a kockázatot képesek növelni. A szituációs megelőzési programok számos ilyet kínálnak. A siker rendszerint nagyobb, mint a kockázatot növelő beruházásokra fordított energiák mennyisége. Ennek pedig az a magyarázata, hogy a biztonsági intézkedéseknek egy közelebről meg nem határozható kisugárzásuk van. Megfigyelték például, hogy azokban a városrészekben, ahol a közvilágítás javításával fokozták a kontrollt, annak büntetőhatása tapasztalható volt a szomszédos köztereken is, miközben ott a közvilágítás határfoka nem változott. Máshol a szomszédügyi figyelőszolgálat bevezetése kihatott a lakótelep azon részeire is, ahol ilyen polgári összefogás nem volt. Úgy látszik, hogy a védekező intézkedések jótékony lélektani hatásai szélesebbek, mint azok fizikai határai. Máskor olyan tényezők mutatkoznak hatékonyak, amelyeknek nincs közvetlen oksági kapcsolatuk az elkövetésekkel. Önmagában egy közterület tisztasága, az ápoltság, gondozott környezet eredményesebb lehet mindenféle fizikai védelemnél. Például az amerikai nagyvárosokban előforduló rendbontások idején azt tapasztalták, hogy a randalírozók meghatározott területek képzeletbeli demarkációs vonalait sohasem lépték át. Hasonló jelenségek mutatkoztak az angliai stadionok környékén, ahol kialakultak azok a körzetek, amelyeket a huligánok különös erővel támadtak, és azok is, amelyeket rendre megkíméltek.

Mind a hadműveleti, mind az üzleti stratégia alkalmazásának az a feltétele, hogy az irányító posztokon szinte teljes a cselekvési szabadság abban, hogy hova koncentrálják az erőket, illetve melyek azok a területek, ahol egy nagyobb siker reményében kisebb pozíciók feladhatók. A vállalkozások esetében ez fejeződik ki azokban az üzleti elképzelésekben, amelyekben megfogalmazzák, hogy merre érdemes vevőket keresni, viszont melyek azok a piacok, ahonnan ki kell vonulni. A közbiztonsági stratégiákban ennek a manővernek felel meg a rendőri erők koncentrációja. A kérdés csupán az, hogy vonható-e ilyen párhuzam a rendészet hatósági funkciói és a legitimitás elve között. A jogellenes állapot felszámolását, a jogsértés megszakítását és leleplezését követően megfordul a helyzet, a rendvédelmi eljárás ettől kezdve szigorúan részletező és garanciális korlátokat állító szabályok

alá rendeződik, e szabályok már nem a rendészeti közigazgatás eljárási jogában, hanem a büntetőprocesszus kódexében keresendők.

A *rendészet szakigazgatásként* történő felfogásának van egy további következménye, nevezetesen az, hogy kötelezően ki kell alakítania az együttműködést a szakigazgatás más ágazataival, minthogy azok viszont olyan szakmai kompetenciával bírnak, amelyeket a rendészet nélkülözni kénytelen. A *közlekedésigazgatástól* az egészségügyön át a munkajogi szabályozásig számos olyan terület van, ahol a rendészeti igazgatás kooperálni kénytelen a közigazgatás civil ágazataival. A bűnügyi nyomozásokból ismert különleges szakértelem szükséglete a közigazgatási hatósági eljárásokban is gyakran felmerül, így a kooperáció nem ritkán úgy jellemezhető, mint amelyben a közbiztonság szakértője más szakmák művelőinek a szaktudására szorul.

Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy a rendészet modernizációja a polgári centrum országokban egészen a 21. század hajnaláig az alkotmányos demokráciák értékeinek megőrzése mellett történt. A helyzet azonban gyökeresen más képet mutat az új évezred nyitányán.

## A nemzetközi együttműködés

Napjaink állami kriminálpolitikája nem mentes a külső hatásoktól. Az államok közötti gazdasági és politikai kapcsolatok szorosabbá válásával a *nemzetközi szervezetek álláspontja jelentősen befolyásolja az állami kriminálpolitika* alakulását. A nemzetközi szervezetek közül Magyarország számára az ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió kriminálpolitikája kiemelkedő jelentőséggel bír. Az ENSZ Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 1948-ban, valamint az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Polgári és politikai jogok egyezségokmánya 1966-ban az alkotmányos demokráciák büntetőjog-alkalmazásának is alapokmánya lett.

Az ENSZ kriminálpolitikája kiterjed a bűncselekmények felderítésére és szankcionálására, a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerek korszerűsítésére is. A világszervezetnek a nemzetközi büntető igazságszolgáltatásban tett kezdeményezései – ezek sorában a legjelentősebb a Nemzetközi Büntetőbíróság létesítése – hatást gyakorolnak a tagállamok kriminálpolitikájára. ENSZ-határozatok foglalkoztak a közelmúltban a bűnmegelőzéssel és azzal, hogy milyen lehetőségei vannak a közösségi fellépésnek a nemzetközi szervezett bűnözés ellen.

Az alkotmányos demokráciák európai teljesítményei kaptak megfogalmazást az Európa Tanács kriminálpolitikai elveiben, amelyekhez biztos alapokat nyújt az Emberi jogok európai egyezménye. Az egyezmény számos büntető igazságszolgáltatást meghatározó alapjogot szabályoz. Így például kimondja a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó büntetések és a kényszermunka tilalmát, megfogalmazza az őrizetbe vétel és a letartóztatottakkal való bánásmód szabályait, tartalmazza a bírósági eljárási garanciákat, a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvét, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot. Az Emberi jogok európai egyezménye az európai államok által elfogadott olyan közös értékeket fogalmaz meg, amelyet a részes államok a jogrendszer egészében feltétlenül érvényesítenek.

Az Európa Tanács európai kriminálpolitikáról szóló ajánlása rögzíti, hogy a bűnözésre adott minden válasznak meg kell felelnie a jogállami demokratikus követelményeknek és az emberi jogi garanciáknak. Bármennyire is súlyos bűnözési szempontból a társadalom helyzete, megengedhetetlenek az olyan intézkedések, amelyek nincsenek tekintettel

a demokratikus értékekre, a jog uralmára és az emberi jogokra (*Recommendation No. 96/8 on Crime Policy in Europe in a Time of Change*).

A második világháború után Nyugat-Európa maradt az a térség, amely tovább építhette az alkotmányos demokrácia intézményeit. Ennek keretében a büntető és a szabálysértési jog kodifikációja nemzeti keretek között marad, mégis jelentős nemzetközi intézmények gondoskodnak a büntetőnormák harmonizációjáról. Ennek egyik sajátossága, hogy meghaladják az unió határait. Nagyon gyakran az ENSZ, az Európa Tanács vagy más államszövetségek (például az OECD) határozatainak és ajánlásainak alapulnak.

Az előbbieken összefoglalt törekvések nem járnak az egész unióra hatáskörrel felruházott bűnüldöző és az igazságszolgáltatási szervezet kiépítésével és nem jelentik az egységes uniós kriminálpolitika megteremtését sem.

### *Rendőrségi együttműködés az unióban*

A rendészeti eljárások egységesítésére a következő módszerek alkalmazhatók.

Az egyiket nevezzük *a büntetőeljárások konvergenciájának*, ami különösen a nyolcvanas évektől volt megfigyelhető, és szorosan összefüggött az eljárási reformhoz kapcsolódó törekvésekkel. A nyolcvanas évek nyugat-európai eljárási reform-kísérletei oda vezettek, hogy a két nagy eljárási modell, az angolszász és a kontinentális közeledni kezdett egymáshoz. (Ez magával hozta egyfelől Angliában az angol rendőrségi törvény megszületését, az ügyészség megváltozott szerepét vagy egyes bűnüldözési feladatok centralizációját. Másfelől pedig előidézte a kontinentális jog országaiban a tárgyalási szakasz felértékelődését a bizonyításban, a vádelv szélesedését és a bűnügyi hírszerző munkának a jog uralma alá kerülését.) Ez a folyamat azonban igen lassú, és nagymértékben a jogvédő szervek gyakorlatán alapul, amely a hagyományos államok közötti jogsegély fenntartását vetítette elénk.

A második lehetőséget *a közösségi országok közötti szerződések* jelentik, amelyek a rendészeti együttműködés keretében eljárási kérdésekben közös szabályokat állapítanak meg. Az első ilyen az 1985-ben kötött schengeni megállapodás volt, amely a vízum- és menekültpolitika, valamint a határvédelem egységesítése mellett biztosította a gyanús személyek határokon áttérjedő követését és figyelését. Ennek érdekében a szerződő felek nyomozói – szigorú szabályok szerint ugyan, de – rendészeti hatáskörben eljárhatnak a szomszédos szerződő állam területén. Eredetileg öt tagállam között jött létre, jelenleg már csaknem valamennyi uniós tagország részese e megállapodásnak.

A harmadik, legszorosabb együttműködési alap az uniós szerződés. Az uniót létrehozó 1992. évi maastrichti megállapodás VI. címe, egyebek mellett, közös kormányközi együttműködési területként határozta meg az unió külső határainak ellenőrzését, a kábító-szer-probléma kezelését, a nemzetközi csalások visszaszorítását, együttműködést a büntető igazságszolgáltatásban, kooperációt a vámigazgatásban és végül a rendőrségek együttműködését a terrorizmus, a kábítószerrel való visszaélés és a nemzetközi bűnözés más súlyosnak minősülő formái ellen. A szerződés az előbbieken körvonalazott feladatok végrehajtására „közös akciókat” szorgalmazott, amelyek a Miniszterek Tanácsának jogkörébe kerültek azáltal, hogy előzetesen konzultálni kell a parlamenttel és az Európai Bizottsággal. A döntéshez általában egyhangú szavazást kívántak, sürgős esetben azonban elég a minősített többség. Végül döntöttek egy európai rendőrségi hivatal, az Europol létrehozásáról.

Az Europol jelenleg a rendőrségek koordinációját, az információcserét végzi, és a közös nyilvántartások vezetésén túl önálló bűnüldözési műveletek lefolytatására nem alkalmas és arra felhatalmazása sincs. Sőt még a maastrichti szerződés által szorgalmazott, majd utóbb megszüntetett jogi forma a „közös akciók – actions communes” levezénylésére sincs felkészültsége, minthogy ilyeneket inkább a tagállamok rendészeteinek közös tervei alapján, ad hoc jelleggel hajtanak végre. Ez a helyzet csak akkor változna, ha megvalósulhatna az európai szövetségi rendőrség gondolata, amelyre azonban alig van esély.

Az 1997-es amszterdami szerződés egységes szerkezetbe foglalta a schengeni megállapodást, egyúttal azonban lényeges módosításokat is elhatározott. A rendőri és bünyügyi együttműködés megmaradt a harmadik pillér részének, így ebben a tekintetben a kormányok közötti együttműködés és a tagállamok belső joga ad formát a közös rendészeti eljárásoknak. (A polgári igazságszolgáltatás az uniós joganyag által szabályozott első pillérhez került.) Az előbbieken már említett *actions communes* mint eljárási forma megszüntetésre került.

### *A hágai program és a prümi szerződés*

A szabadság, a biztonság és a jog egyensúlyára alapozva alakították ki a bel- és igazságügyi együttműködés úgynevezett hágai programját, amelyben azonban a hangsúlyok a biztonságra helyeződnek. Az elemzők rámutatnak ennek okaira.

A személyek szabad mozgása az unióban közbiztonsági kockázatot jelent. Különös hangsúlyt kapott ez a probléma, mikor közeledett egyes kelet-európai országok csatlakozása a schengeni rendszerhez. Az unió bővítése keleti irányba növeli a bevándorlásban rejlő kockázatokat és az illegális migráció terjedését. Végezetül a növekvő terrorfenyegetettség is a garanciális elemek háttérbe szorításának irányába hat.

A program 2008 elejére a rendészeti tárgyú információs rendszer (SIS II) elérhetőségét kívánja megteremteni minden új tagállam számára, amelyik csatlakozik a schengeni rendszerhez. Emellett tovább folytatódik az igazságügyi és rendőrségi együttműködés szorosabbá tétele. Míg az 1999-ben elfogadott tamperei program jelentős eredménye volt az európai elfogatóparancs intézményének kialakítása, jelenleg hasonló elvek alapján előkészületben van a bűnügyek rendőrségi nyomozásának és a bizonyítás szabályainak az összehangolása. Törekvések vannak a bünyügyi nyilvántartások közti információcsere, az előzetes fogva tartással kapcsolatos intézkedések kölcsönös elismerése és az elítéltekkel kapcsolatos információk tekintetében.<sup>3</sup> Tervezik egy irányelv kiadását az igazságszolgáltatás minőségi értékeléséről is.

A hágai programra vonatkozó fenntartások is megfogalmazódnak. E vélemények szerint a program nagymértékben különbözik elődjétől, a tamperei programtól, mégpedig abban, hogy a jogállamiságot nem tekinti már kulcsfontosságú értéknek.

A jogállamiság látszólagos feladása ellen szól a bűnüldözés értékalapú interpretálása. Az a műgond, amellyel a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás országon belüli intézményeit vizsgáljuk, az a figyelem, amelyet az eljárási garanciákra, a törvényesség szavatolására fordítunk, az aggodalom, amellyel feltárjuk mindazokat a nehézségeket,

<sup>3</sup> Kerethatározat a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről [SEC(2005) 1241].

amelyek az igazságnak a büntetőperben történő megállapítása előtt tornyosulnak, mintha eltűnne akkor, amikor a nemzetközi kriminalitás elleni harc új intézményeiért lelkesedünk. A nemzetközi szervezett bűnözés léte, és különösen a terrorizmus, olyan fokú fenyegetést jelent, amellyel szemben sokan megkérdőjelezik a jogállami büntetőjog hatékonyságát. Ezzel szemben, ha csak a 2001. szeptember 11-e óta eltelt időszakot elemezzük, akkor is állítható, hogy az európai polgári fejlődés következtében létrejövő, humanista elvekre alapozó kriminálpolitika nem vált korszerűtlenné. Ellenkezőleg, azok a nézetek nyertek igazolást, amelyeket Bárd Károly a következők szerint fogalmaz meg 2007-ben megjelent könyvében: „A tisztességes eljárásból való jog tehát abszolút érvényű annyiban, hogy nincs olyan helyzet, amelyben bárkit e jogától meg lehetne fosztani.” (BÁRD 2007, 61.)

A biztonságban a szabadsághoz képesti felértékelődése ténylegesen megkérdőjelezheti azokat az emberi jogi alapértékeket, amelyek a modern demokráciák fundamentumai. Ha azonban az unió egészét egységes közbiztonsági térnek tekintjük, amelynek a védelme nagyfokú kooperációt tesz lehetővé, és a nemzetközi együttműködésről kiderülne, hogy annak leghatékonyabb formái éppen a jogállami követelmények betartása mellett alakíthatók ki, akkor a biztonság és a szabadság ismét egymást erősítő eszmékké lehetnek. Jelenleg azonban ezek a vezérelvek hiányoznak.

Ami az imént jelzett hiányt illeti, a következők érdemelnek figyelmet. Először az, hogy a nyugat-európai közösség 1990 előtti lazább integrációjának voltak ilyen vezérelvei: az alkotmányos demokráciák vívmányainak védelme a létező diktatúrákkal szemben és a fenyegető világháború elkerülése. A legitimációs zavarok fő oka az, hogy a szovjet tömb megszűnése után nem találtunk hasonlóan erőteljes kötőanyagot az integráció megőrzésére. Ezzel magyarázható, hogy az értékek helyett a jogintézményekre várt az a feladat, hogy az integrációt tovább erősítsék. Az alkotmányos szerződés kudarca jelezte, hogy ez a váltás nem zökkenőmentes. A lisszaboni 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 jogrendszerait és jogi hagyományait.” A 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett szöveg arra utal, hogy a távlati cél nem a föderáció, hanem az unió jelenlegi kereteinek megőrzése. Ebből egyenesen következik, hogy a szakirodalom azon szerzőinek álláspontja igazolódott, akik már korábban is elképzelhetetlennek tartották azt, hogy az Europol átalakuljon szövetségi rendőrséggé az FBI mintájára.

Másodszor, a gazdasági racionalitás valóban eltérő szerepet játszik az alkotmányos alapértékek védelmében. Egykor a Közös Piac kialakulásához a gazdasági racionalitás vezetett el, ami kifejezetten megtermékenyítőn hatott a demokratikus eszmékre. Jelenleg azonban a globális világgazdaság kölcsönös függőségei kétségessé teszik, de legalábbis jelentős kompromisszumokra kényszerítik ezeket az ideálokat. Megjegyzem, hogy a probléma különösen az Interpol tevékenységében érhető tetten, mert a kétszáz körüli országot tömörítő szervezetben kisebbségben vannak azok a rendőrségek, amelyek az alkotmányos jogállam elvei szerint működnek.

Harmadszor, az uniós kriminálpolitika még várat magára. Nem vitás az sem, hogy az unió kibővítése további nehézségeket támaszt azzal, hogy az európai jogi kultúra peremei is megjelentek az integrációban.

Megállapítható továbbá, hogy a tagállamok szuverenitása úgyszólván korlátlan a büntető anyagi és eljárási jogalkotásban, valamint a rendészeti szervezeti joganyag

tekintetében. Ugyanakkor megjelentek azok a nemzetközi jogintézmények is, amelyek a bűnüldözésben a kooperációt biztosítják. Ilyen az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény, a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködéséről szóló 2012. évi CLXXX.

Az Rtv. 2007. évi módosítása során olyan rendelkezés került a törvénybe, ami az uniós országok közötti kölcsönös rendőrségi együttműködés szorosabbá tételét hivatott elősegíteni: „A Rendőrség külön törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján együttműködik a külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel, fellép a nemzetközi bűnözés ellen. Nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján – rendészeti feladatai ellátása során – magyar rendőr külföldön, rendőrségi vagy határrendészeti feladatokat ellátó külföldi szerv tagja a Magyar Köztársaság területén külön törvényben, illetve nemzetközi szerződésben meghatározott rendőrségi jogosítványokat gyakorolhat.” [Rtv. 2. § (4) bekezdés]

Tapasztalat, hogy az újonnan csatlakozó országokban a rendészeti jog magán viseli a korábbi tekintélyelvű hatalomgyakorlás vonásait. Kelet-Európa érintett térségeiben, így hazánkban is, az imént említett nemzetközi intézmények a jogállamiság erősítését szolgálhatják oly módon, hogy az uniós szintű bűnügyi együttműködés minden résztvevőtől megköveteli az alkotmányos demokráciák alapértékeinek oltalmazását. Ezzel kapcsolatban teljesen megalapozottak azok az aggályok, amelyeket egyes uniós országok alkotmánybíró-ságai, illetve rendesbíró-ságai az európai elfogatóparancs alkalmazásának során kifejtettek. Ezek a fenntartások érintették azt a problémát, hogy egyes tagállamok rendőrségi akciói nem mindenben felelnek meg a tisztességes eljárás követelményeinek, továbbá a büntetés-végrehajtás állapota kétséggé teszi, hogy vajon az adott tagország börtöneiben sikerült-e eleget tenni a szabadságelvonással járó büntetések végrehajtásával kapcsolatos uniós minimumnormáknak.

Az 1992-es „Maastrichti Szerződés emberi jogi vonatkozású rendelkezéseinek módosítását az Unió bővítésével kapcsolatos aggodalmak motiválták. A tagállamok tartottak attól, hogy a csatlakozni kívánó országokban az emberi jogok tiszteletben tartása és érvényesülése még mindig nem elég meggyőző [...]” (HOLÉ 2008.) Az amszterdami szerződés 6. cikke szerint az alapvető jogok súlyos és tartós megsértése esetén felfüggeszthető a tagállam tagsági jogainak gyakorlása. Az ezzel kapcsolatos eljárást később a nizzai szerződés lényegesen finomította. A valóságban azonban a tagság felfüggesztése csak kivételes, szélsőséges esetekben jöhet szóba. Ennél sokkal hatásosabb eszköz lehetne, ha az alapszerződés a tagországok rendészeti igazgatása tekintetében kötelező alkotmányos alapszabályokat állapítana meg. Ezek kimunkálása egy uniós kriminálpolitika kereteiben valósulhat meg. Az Europol ebben vezető szerepet vállalhatna, hiszen az egyes rendőrségekkel történő koordináció során nála szinchronizálódnak a rendészeti gyakorlat európai tapasztalatai. (HOLÉ 2008.)

Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írta alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdéséről szóló szerződést (prümi szerződés), amelyhez hazánk is csatlakozott.

Az EU harmadik pilléres együttműködésének ötéves fejlesztési programját jelenleg a hágai program határozza meg. A hágai program egyik célja a belügyi és rendőrségi



együttműködés teljessé tétele a közbiztonság szempontjából fontos információk kölcsönös hozzáférhetőségének lehetővé tételével. Az információcsere kiterjed a DNS-profilokra, a daktiloszkópiái és a gépjárműadatokra. Az információcsere során azonban meg kell felelni az adatvédelem alkotmányos jogállamokban egyetemes követelményének. Ezek a követelmények ez idő szerint a prúmi szerződéshez csatlakozó tagországok között valósulnak meg. (STAUBER 2007.)

## Az Európai Unió országainak rendszete

A rendőrségek nemzetközi együttműködésének igen rövid a története. Eddig sem a közbiztonsági, sem a karhatalmi tevékenység nem követelt országok közötti kooperációt. (Hacsak a nagy nemzetközi sportesemények rendőri biztosítását nem tekintjük ilyennek. Lásd az Európa Tanács keretében, Strasbourgban, 1985. augusztus 19-én létrejött, a sporteseményeken, különösen a labdarúgó-mérkőzéseken megnyilvánuló nézői erőszakról és nem megfelelő viselkedésre vonatkozó egyezmény kihirdetéséről szóló 2003. évi LXIII. törvény.) A nemzetközi béketeremtő és békefenntartó akciók azonban éppen a közelmúltban nyomatékkel vetették fel integrált, több uniós ország erőit egyesítő karhatalmi és határőr csapatok létesítését.

A bűnüldözés már a 20. század elején sürgette a nemzetközi kapcsolatok kiépítését. Ennek szervezeti formáját jelentette az 1921-ben megalakuló 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 szervet viszonylag könnyen integrálható (Eurojust), addig a rendőrségek tevékenysége nehezen kapcsolható össze. Ez a helyzet csak akkor változna, ha megvalósulhatna az európai szövetségi rendőrség gondolata, amelyre azonban alig van esély. (Az unió – végül el nem fogadott – alkotmánytervezete rendelkezett az európai ügyész státusáról. E szerint 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. paragrafusa meghatároz. Ezekben az esetekben a vádat az illetékes tagország bírósága előtt képviseli.)

Az együttműködést erősíti a büntetőeljárás rendszerek konvergenciája, amely különösen a nyolcvanas évektől volt megfigyelhető és szorosan összefüggött az eljárási reformhoz kapcsolódó törekvésekkel. (DELMAS-MARTY 1995.) Az országok közötti bűnügyi együttműködés legáltalánosabb formája a nemzetközi bűnügyi jogsegély, amelynek rendjét az 1996. évi XXXVIII. évi törvény a következők szerint határozza meg: „4. § (1) A bűnügyi jogsegély formái: a kiadatás, a büntetőeljárás átadása, illetve átvétele, a szabadságelvonással járó büntetés vagy ilyen intézkedés végrehajtásának átvétele, illetve átengedése, a vagyonek kobzás, az elkobzás, illetve ezzel azonos hatású büntetés vagy intézkedés (a továbbiakban: vagyonek kobzás vagy elkobzás) végrehajtásának átvétele, illetve átengedése, az eljárási jogsegély, valamint a feljelentés külföldi államnál.

(2) A bűnügyi jogsegélyt a miniszter vagy a legfőbb ügyész teljesíti, illetve kéri.

5. § (1) Ha ez a törvény másként nem rendelkezik, a jogsegély iránti megkeresés akkor teljesíthető vagy terjeszthető elő, ha

- a) a cselekmény mind a magyar jog, mind a külföldi állam joga szerint büntendő;
  - b) a jogsegély nem politikai bűncselekményre, vagy azzal szorosan összefüggő egyéb bűncselekményre és nem katonai bűncselekményre vonatkozik.
- (2) Az (1) bekezdés alkalmazásában a cselekmény nem tekinthető politikai bűncselekménynek, ha annak elkövetésénél, figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy kilátásba helyezett eszközökre, a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikaihoz képest.
- (3) A szándékos emberölés, illetve a szándékos emberölést is magában foglaló bűncselekmény köztörvényi jellege mindig túlnyomó a politikaihoz képest.” (1996. évi XXXVIII. évi törvény, 4–5. §§.)

### *A lisszaboni szerződés és az alapjogi charta*

Az uniós együttműködés új dimenzióit nyitotta meg a lisszaboni szerződés (kihirdetve a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel). A szerződés 2. és 3/a. cikkeinek a rendszetet érintő rendelkezései: „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.” [2007. évi CLXVIII. törvény, 2. cikk (2) bekezdés.]

„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.” [2007. évi CLXVIII. törvény, 3A. cikk (2) bekezdés.]

A következőkben csak a rendőrségre vonatkozó 5. fejezet legfontosabb cikkeit idézzük:

- „(1) Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következőkre vonatkozóan:
- a) a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
  - b) az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén,
  - c) a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák. (2007. évi CLXVIII. törvény, 69F. cikk)

- „(1) Az Europol feladata, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.
- (2) Az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. E feladatok a következőket foglalhatják magukban:
- a) az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
  - b) a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.

E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.

(3) Az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintették. Kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.” (2007. évi CLXVIII. törvény, 69G. cikk.)

„A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamoknak a 69a. és 69f. cikkben említett hatáskörrel rendelkező hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.” (2007. évi CLXVIII. törvény, 69H. cikk.)

Az unió alapjogi chartáját a 2007. évi CLXVIII. törvény 2. számú melléklete tartalmazza. Ennek főbb rendelkezései a következők:

„Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.” (1. cikk.)

„Az élethez való jog. Minden embernek joga van az élethez. Senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.” (2. cikk.)

„Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” (5. cikk.)

„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” (6. cikk.)

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez.” (47. cikk.)

„Minden gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították. Minden gyanúsított személy számára biztosítani kell a védelemhez való jogának tiszteletben tartását.” (48. cikk.)

„Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni. Ez a cikk nem zárja ki valamely személy bíróság elé állítását és megbüntetését olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a nemzetek közössége által elismert általános elvek szerint bűncselekmény volt. A büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten.” (49. cikk.)

„Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.” (50. cikk.)

„Az emberi méltóság nem csupán egy az alapjogok közül, de a többi alapjog kiinduló pontjául is szolgál. Az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata preambulumban rögzítette az emberi méltóságot. »Tekintettel arra, hogy az emberiség családja minden egyes tagja méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját a világon.« A C-377/98. sz. Hollandia kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2001. október 9-én hozott ítéletében (EBHT 2001., I-7079., indokolás: 70–77. pont) a Bíróság megerősítette, hogy az emberi méltóság alapjoga az uniós jog részét képezi.

Ebből következően egyetlen, a Chartában megállapított jog sem gyakorolható úgy, hogy az mások emberi méltóságát sértené, továbbá az emberi méltóság az e Chartában megállapított jogok lényegi tartalmának része. Ezért akkor is tiszteletben kell tartani, ha az adott jog maga korlátozott terjedelmű.” (2007. évi CLXVIII. törvény, Magyarázat az 1. cikkhez – Az emberi méltóság.)

„[...]»Az élettől való megfosztást nem lehet e cikk megsértéseként elkövetettnek tekinteni akkor, ha az a feltétlenül szükségesnél nem nagyobb erőszak alkalmazásából ered:

- a) személyek jogtalan erőszakkal szembeni védelme érdekében;
- b) törvényes letartóztatás foganatosítása vagy a törvényesen fogva tartott személy szökésének megakadályozása érdekében;
- c) zavargás vagy felkelés elfojtása céljából törvényesen tett intézkedés esetén.« [...]” (2007. évi CLXVIII. törvény, Magyarázat a 2. cikkhez – Az élethez való jog.)

„A 4. cikkben megállapított jog és annak szövegezése az EJEE 3. cikkében biztosított joggal megegyező: »Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.« A Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében e jog tartalma és terjedelme azonos az EJEE cikkével.” (2007. évi CLXVIII. törvény, A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma.)

»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;

- 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 észszerű 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 elmebeteg, 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.

2. Minden letartóztatott személyt haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztatni kell letartóztatása okairól és az ellene felhozott vádról.

3. E cikk 1. c) bekezdésének rendelkezésével összhangban letartóztatott vagy őrizetbe vett minden személyt haladéktalanul bíró vagy a törvény által bírói hatáskörrel felruházott más tisztségviselő elé kell állítani, és a letartóztatott vagy őrizetbe vett személynek joga van arra, hogy észszerű időhatáron belül tárgyalást tartsanak ügyében vagy a tárgyalásig szabadlábra helyezték. A szabadlábra helyezés olyan feltételekhez köthető, melyek biztosítják a tárgyaláson való megjelenést.

4. Szabadságától letartóztatás vagy őrizetbe vétel folytán megfosztott minden személynek joga van olyan eljáráshoz, melynek során őrizetbe vételének törvényességéről a bíróság rövid határidőn belül dönt, és törvényellenes őrizetbe vétele esetén szabadlábra helyezését rendeli el.

5. Mindenkinnek, aki e cikk rendelkezéseinek megsértésével végrehajtott letartóztatás vagy őrizetbe vétel áldozata, joga van kártalanításra.« [...]» (2007. évi CLXVIII. törvény, Magyarázat a 6. cikkhez – A szabadsághoz és biztonsághoz való jog.)

A határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött szerződés (prümi szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CXII. törvény értelmében a szerződő felek a bűncselekmények üldözésének céljára nemzeti DNS-adatbázisokat hoznak létre és tartanak fenn. Hasonló célból működtetik az automatizált ujjnyom-azonosító nyilvántartást, illetve teszik egymás számára kölcsönösen elérhetővé a nemzeti gépjármű-nyilvántartásaikat.

Bűncselekmények megelőzése, valamint a közrendet és a közbiztonságot határon átnyúló dimenziójú, jelentős rendezvényeken – különös tekintettel a sporteseményekre vagy az Európai Tanács üléseire – fenyegető veszélyek elhárítása érdekében, a tagállamok nemzeti jogával összhangban, minden személyes adatot átadnak egymásnak, ha bármilyen jogerős ítélet vagy más körülmény annak feltételezésére ad okot, hogy az adatalany az eseményen bűncselekményt fog elkövetni, vagy fenyegetést jelent a közrendre és a közbiztonságra.

Még kiterjedtebb a személyes adatok kölcsönös átadása abban az esetben, ha az adatalany-nal szemben terrorcselekmény gyanúja merül fel.

A szerződő felek kijelölt hatóságainak tisztviselői egymás országának a területén közös műveletekben is részt vehetnek. Az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény hatálya kiterjed az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol), a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete (Interpol), a Schengeni Információs Rendszer (SIS), a Vízuminformációs Rendszer (VIS), az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF), valamint a bűnüldöző szervek együttműködését szabályozó két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében, illetve az európai közösségi jogi normák alapján megvalósuló együttműködésre és információcserére. A törvény 3. §-a szerint a „magyar együttműködő szerv a nemzetközi bűnügyi együttműködés céljából létrehozott szervezettel és nemzeti egységeivel, az Európai Unió jogi aktusával létrehozott információs rendszerhez betekintés céljából történő hozzáférés során, valamint a két- és többoldalú nemzetközi szerződésben részes állammal folytatott együttműködése során – ha más jogszabály eltérően nem rendelkezik – a rendőrség szervezetébe tartozó Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (a továbbiakban: Nebek) útján továbbít adatot, információt, illetve kezdeményez adat-, illetve információigénylést vagy egyéb intézkedést”. (1999. évi LIV. törvény, 3. §.)

A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény meghatározza a bűnüldözés, a válsághelyzet és a politikai deliktumnak nem tekinthető bűncselekmény fogalmát. Ezek szerint

„bűnüldözés: a bűnüldöző szerveknek a törvény célja megvalósulását szolgáló, az igazságügyi jogsegély körén kívül eső, nemzetközi együttműködés keretében folytatott büntelődő és bűnmegelőző tevékenysége.” (2002. évi LIV. törvény, 2. § 2. pont.)

„válsághelyzet: bármely olyan helyzet, amikor az Európai Unió tagállamának illetékes hatósága joggal feltételezi, hogy egy bűncselekmény súlyos, közvetlen fizikai fenyegetést jelent az érintett tagállamban tartózkodó személyekre, az ott található vagyontárgyakra, infrastruktúrára vagy intézményekre, ideértve különösen a büntető törvénykönyvben meghatározott terrorcselekményt.” (2002. évi LIV. törvény, 2. § 10. pont.)

„A cselekmény nem tekinthető politikai bűncselekménynek, ha annak elkövetésénél – figyelemmel az összes körülményre, így a bűncselekmény által elérni kívánt célra, a bűncselekmény indítékára, az elkövetés módjára, a felhasznált vagy felhasználni kívánt eszközre – a bűncselekmény köztörvényi jellege túlnyomó a politikai jelleghez képest.” [2002. évi LIV. törvény, 4. § (3) bekezdés.]

Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény szabályozza az európai elfogatóparancs rendjét, valamint az eljárási jogsegély általános szabályait:

„A Magyarország területén tartózkodó személy az Európai Unió más tagállamának igazságügyi hatósága (a továbbiakban: tagállami igazságügyi hatóság) által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából elfogható és átadható olyan bűncselekmények esetén, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, vagy ha jogerősen legalább négy hónapi szabadságvesztésre, illetve szabadságelvonással járó intézkedésre ítélték.” [2012. évi CLXXX. törvény, 3. § (1) bekezdés.]

„Ha az európai elfogatóparancsot büntetőeljárás lefolytatása céljából bocsátották ki, és a keresett személy olyan magyar állampolgár, akinek Magyarország területén lakóhelye van, csak akkor adható át, ha a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság megfelelő jogi garanciát nyújt arra, hogy szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés jogerős kiszabása esetén a keresett személyt kérelmére a büntetés vagy az intézkedés végrehajtására visszaszállítják Magyarország területére.” [2012. évi CLXXX. törvény, 8. § (5) bekezdés.]

„A Magyarország területén elfogott személyt őrizetbe kell venni és a Fővárosi Törvényszék elé kell állítani, ha vele szemben európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, illetve ha ellene más tagállam nemzetközi körözést rendelt el. Ez az őrizet hetvenkét óráig tarthat.” [2012. évi CLXXX. törvény, 10. § (1) bekezdés.] A keresett személy átadásáról a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ a rendőrség közreműködésével gondoskodik, és annak – az érintett hatóságok megállapodása szerint – a lehető legkorábbi időpontban meg kell történnie.

Az Európai Unió tagállamaival büntetőügyekben folytatott együttműködés során az eljárási jogsegély iránti megkeresés előterjesztésére a büntetőeljárás megindítása után a magyar igazságügyi hatóságok közvetlenül jogosultak. „Az eljárási jogsegély formái különösen:

- a) közvetlen tájékoztatás,
- b) tárgyak visszaadása,
- c) fogva tartott személyek ideiglenes átszállítása,
- d) kihallgatás zártcélú távközlő hálózat útján,
- e) kihallgatás távbeszélő-készülék útján,
- f) közös nyomozó csoport létrehozása,
- g) fedett nyomozó alkalmazása,
- h) bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele,
- i) ellenőrzött szállítás,
- j) bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés.” (2012. évi CLXXX. törvény, 36. §.)

(Lásd az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2005. évi CXVI. törvényt.)

### *Büntetőnormák nemzetközi összehasonlításban*

A modern büntetőjog a nemzetállami fejlődés keretei között született, és napjainkig az állami szuverenitás legmarkánsabb megjelenítése. Ehhez képest főleg a második világháború utáni jogfejlődést meghatározó nemzetközi szerződések hosszú sora alakította ki a *nemzetközi bűncselekmény* fogalmát, amelynek megsértését a nemzetek közössége mint egész, bűncselekménynek ismeri el. Idesoroljuk – egyebek között – az agressziót, a népirítást, az emberiesség elleni bűncselekményt, háborús bűncselekményt. Az uniós jog jellemzőit az Alkotmánybíróság 32/2008. (III. 12.) számú határozata a következők szerint foglalta össze: „az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer, amelyben az Alkotmánybíróság az ügynevezett eredeti jogot, azaz »szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként

kívánja kezelni« [...] és ezek a szerződések mint elsődleges jogforrások és az Irányelv mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja.« Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.» [32/2008. (III. 12.) AB határozat.]

A nemzetközi bűnügyi együttműködés jogforrásai az olyan nemzetközi szerződések, amelyek az uniós tagságtól függetlenül kerültek törvény által kihirdetésre (lásd az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt; a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, az európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről szóló 1994. évi XVIII. törvényt; valamint a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVI. törvényt).

A büntetőjog nemzetközi vonásainak erősítésében különös nyomatékot adott az európai elfogatóparancs intézménye.

Az uniós jog belső joggá tételének legelterjedtebb módja a jogharmonizáció, amely az uniós egyezményekben foglalt szabályoknak a nemzeti jogforrásokba történő átvételét jelenti. Ennek példája a korábbi Btk. módosításáról szóló 2001. évi CXXI. törvény. Az előbbieknél megfelelően kerültek a büntetőkódexbe a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények (vesztegetés nemzetközi kapcsolatban, befolyással üzérkedés nemzetközi kapcsolatban).

Az uniós bűnügyi együttműködés új alapjait nyitná meg a lisszaboni szerződés, amelyet a magyar parlament törvénybe iktatott. A szerződés hatályához kapcsolódik egy új alkotmányjogi szabály is, amely a „nincsen bűncselekmény törvény nélkül” (nullum crimen, nulla poena sine lege) elvét uniós szintre emeli (lásd erről a 32/2008. AB határozatot).

Az előzőekben vázolt fejlemények ellenére az uniós országok között a büntető anyagi jog szabályozása tekintetében markáns különbségek vannak.

Doktori értekezésében Nagy Judit a következőkre hívta fel a figyelmet: „Több tagállam is úgy vélekedik, hogy az egyik leghangsúlyosabb oka annak, hogy nehézségek adódnak a kölcsönös elismerés szellemében születő döntések esetében a tárgyalás, illetve az implementáció során az, hogy hiányzik a megfelelő bizalom és meggyőződés a másik tagállam büntető igazságszolgáltatási rendszere iránt. Amennyiben ez a bizalom és meggyőződés növelhető lenne, úgy a tárgyalásban résztvevő személyek (a bíróságok is) sokkal biztosabban lennének abban, hogy a másik tagállamban hozott döntések is megfelelő eljárás során születtek. A Bizottság és a kérdéses tagállamok abban is egyetértettek, hogy az egyik lehetséges útja e bizalom növelésének az, hogy Európa-szerte fejlesztjük az eljárási garanciákra vonatkozó szabályokat, és hogy közelítjük a bűncselekmények kulcsjelzőit tartalmazó kriminalizációs jogalkotást.” (NAGY 2010, 45.)

A rendészeti igazgatás anyagi és eljárási joga – ideértve a büntető anyagi és -eljárási normákat – nem része az uniós jognak, ezek csak akkor kötelezők, ha a tagállamok a saját jogalkotási rendjüknek megfelelően belső joggá tették. Ezen a területen a szabadság, a jog és a biztonság térségének egyetemes elveit nem az uniós joganyag átvétele, hanem a rendészeti igazgatás olyan modernizációja biztosítja, amely a jogállam európai értékeinek kiteljesítéséhez vezet. Egy ilyen modernizációval ugyanis elérhető az uniós országok jogi kultúrájának és a büntetőjogi büntetésről, a közigazgatási szankciókról és az eljárási garanciákról vallott nézeteinek koherenciája. Különösen érzékeny az együttműködés az előkészítő



eljárásra, a nyomozásra, a bizonyítási eszközök felkutatásának és biztosításának módjára, minthogy az igazságszolgáltatás kontrollja ezekben a szakaszokban a leggyengébb. (KARSAI 2012.)

Nem kétséges, hogy az uniós országok bűnügyi együttműködésében a lisszaboni szerződés fordulópontot jelentett a kölcsönös elismerés elvének kimondásával. Farkas Ákos idézi a szerződés 82. cikk (1) bekezdését, miszerint: „Az Európai Unióban a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntető ügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését [...]” [Lisszaboni szerződés, 82. cikk (1) bekezdés.] Rámutat arra is, hogy az előzetes eljárás a büntetőeljárás első és egyben a bizonyítás szempontjából legfontosabb szakasza. „Az itt beszerzett bizonyítékok jutnak a legfontosabb szerephez a bírósági eljárásban a büntetőjogi felelősség megállapítása, az igazságszolgáltatás megvalósulása során. Nem közömbös tehát, hogy a bizonyítékok beszerzésekor milyen mértékű garanciákat biztosítanak a terhelt, a védő és a sértett számára a különböző büntetőeljárások. Ezen a területen pedig az EU-tagállamok között jelentős az eltérés.” (FARKAS 2011, 74.)

Bizony az eltérések jelentősek, és noha a büntetőjog-alkalmazás alig több mint két-száz év óta jár a humanizálódás útján, szüntelenül fenyeget a veszély, hogy elhagyja ezt az eszmeiségét, engedve azoknak a félelmeknek és hatalmi törekvéseknek, amelyek csak a törvénytisztelő ember méltóságát hajlandók elismerni. A rendőrség az a szervezet, amellyel szemben az ilyen követelések a legerőteljesebben megfogalmazódnak, és amelyben – sajnos – van is erre fogadókészség. Aki naponta találkozik a gonosztettek rémségeivel, látja az áldozatok szenvedéseit, könnyen igazat adhat a kegyetlen szigor hirdetőinek. Nekik is azt üzenjük, amit a rendészettudományi kar egyik hallgatói dolgozatának értékelésében olvasható. A dolgozat a büntetőeljárás garanciáit bírálta, mondván, hogy az eljárás kódex nem a sértetteket, hanem a bűnözőket védi. A rendőrtisztként szolgáló hallgató figyelmét arra hívták fel, hogy az eljárási garanciák őt védik attól, hogy munkája során ne kövessen el helyrehozhatatlan hibákat, és ne tegyen olyat se, amit később szégyellnie kellene. Ezek a garanciák emelték a rendőri foglalkozást a legmegbecsültebb szakmák sorába, és ezek a garanciák adnak erkölcsi tekintélyt az igazságszolgáltatásnak ahhoz, hogy becsületfosztó ítéletet mondjon a bűnösök felett.

Hinni kell abban, hogy a fizikai erőszak monopóliumával és a büntetőjogi felelősség ultima ratio eszközeivel lehet úgy óvni az egyes embert és a közösségeit, hogy közben a rendészet hatóságai nem rombolják azokat az értékeket, amelyeknek a megvédelmezésére állami felhatalmazást kaptak.

## Összefoglalás a X. fejezethez

A modern rendőrség Európában akkor született, amikor a magánélet és a közélet elkülönülésével 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. Biztosítania kellett olyan szükségleteket, amelyekre az egyén önmaga nem volt képes.

Az eredményesség és a törvényesség ellentmondása nem feloldhatatlan, mert a törvényesség az intézkedések célszerűségét is képes biztosítani az alábbiak révén:

- először azzal, hogy a szabad belátást a szükséges esetekre szorítja, növelve a rendészet normativitását, a jogbiztonságot, a hatósági beavatkozás kiszámíthatóságát;
- másodszor azzal, hogy a beavatkozótól szakmai hozzáértést követel, megteremtve a magas szintű munkavégzés személyi feltételeit;
- harmadszor azzal, hogy a legitim erőszak-monopóliumot a szükségességi és arányossági teszt segítségével kontroll alá helyezi, így garantálva, hogy az állami erőszak ne okozzon súlyosabb hátrányokat, mint amelyek elhárítása érdekében alkalmazták;
- negyedszer azzal, hogy a rendészeti intézkedésekért viselt felelősséget számon kérhetővé teszi, ezáltal képessé válik arra, hogy a hibákból tanulva szüntelenül fejlessze a rendészeti teljesítményeket.

A rendészet szervezetének és jogi szabályozásának áttekintése nyomán a következő működési modellek ismerhetők fel.

- a) *A közigazgatás szervezetében elfoglalt hely alapján:*
  - dekoncentrált államrendőrség,
  - önkormányzati rendőrség;
- b) *A feladat- és a hatáskör-megosztás alapján:*
  - centralizált (kontinentális),
  - decentralizált (angolszász) működési modell;
- c) *A rendvédelmi stratégia fő iránya alapján:*
  - reaktív (reagáló) rendőrség,
  - proaktív (megelőző) rendőrség;
- d) *Az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya alapján:*
  - felderítő típusú rendőrség,
  - processzuális típusú rendőrség;
- e) *Szakmai, ágazati feladatai alapján:*
  - közbiztonsági rendőrség,
  - bűnügyi rendőrség; végül
- f) *Az európai integráció alapján:*
  - a tagországok rendőrségei,
  - uniós rendőrségi intézmények (Europol, Schengeni Információs Rendszer),
  - szakosodott intézmények (például Közép-európai Rendőrakadémia stb.).

Az angolszász típusra jellemző:

- *Az írott alkotmány hiánya,*
- *A decentralizált közigazgatás,*
- *A büntető igazságszolgáltatás a vádely alapján működik,*

A kontinentális típus jellemzői:

- *Az írott alaptörvények.*

- *A központosított civil államigazgatás* első hivatala a kontinensen még az abszolutizmus korában a rendőrség lett, jogállami formáját pedig a felvilágosodás hatására a francia forradalom utáni nagy európai kodifikációs folyamatban nyerte el.
- *A nyomozási elven* alapuló kontinentális büntető igazságszolgáltatás a legalitás talaján az állam büntetőigényének feltétlen érvényesítését követeli meg. A rendőrségi nyomozás azonban viszonylag későn, a 19. század végén vált a büntető-eljárás integráns részévé, ami azt is jelentette, hogy az előkészítő szakaszban is érvényesültek (habár korlátozott mértékben) az alkotmányos büntetőeljárás követelményei.

A nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása arra enged következtetni, hogy a valóban sokszínű és a nemzeti történelem egyedi vonásait viselő szervezetek néhány lényeges ponton azonos vagy legalább nagyon is rokon vonásokat mutatnak. Ezek a következők:

- *Az erős társadalmi ellenőrzés.*
- *A professzionalizmus.*
- *A rendőrségi reformok* fő célja a törvényesség és az eredményesség egyidejű érvényesítése, a rendészeti hatékonyság fokozása.
- *A büntetőeljárás reformok* a rendőrségek kriminalisztikai szakmai súlyát, az ügyészségeknek pedig az igazságszolgáltatási szerepét erősítik.
- *A bűnügyi rendőrség* munkája felett érvényesülő bírósági kontroll.

A rendőrségi reformokat a legutóbbi időkig a következők jellemezték:

1. Az alkotmányos követelmények épségének fenntartására, a represszióval szemben a megelőzésre építő, büntetést kerülő, proaktív kriminálpolitika meghirdetése.
2. A nagyobb hatékonyság elérése nem a garanciák fellazításával, hanem az észszerűbb szervezeti megoldásokkal és a menedzsertechnikák átvételével történik.
3. A közbiztonság kooperációs termékként való felfogása a civil társadalom aktívabb közreműködését és a hatósági erőszak ellenőrzését feltételezi.
4. A centralizáció és a decentralizáció egy időben érvényesül.
5. Egyes rendészeti feladatok társadalmasítása.
6. Kísérlet egy uniós szintű egyeztetett kriminálpolitika létrehozására.
7. A korszerűsítési programok hosszabb távra tervezése, politikai konszenzusra törekvés annak érdekében, hogy a modernizációt ne akadályozzák a kormányváltásoknál hatalomra kerülő új politikai erők.
8. A reform közjogi formája a törvény.

## Kérdések a X. fejezethez

1. Melyek voltak a modern rendőrségek létrejöttének társadalmi-politikai feltételei?
2. Mi jellemzi az angolszász, illetve a kontinentális rendészeteket?
3. Milyen szempontok alapján különböztetjük meg a rendőrségi modelleket?
4. Milyen követelményeknek kell eleget tennie az alkotmányos demokráciák rendészetének?
5. Hogyan jellemezhetőek a nyugat-európai rendészeti reformok?

## Rövidítések jegyzéke

### Jogi hivatkozások rövidítése

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Átv.	1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
Első Htv.	1993. évi CX. törvény a honvédelemről
Európai egyezmény	1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
Hatályos honvédelmi törvény	2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
Köztársasági Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23-án hatályba lépett módosítása
Magánbiztonságról szóló törvény	2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól
Második Htv.	2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
Navtv.	2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
Nbtv.	1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
Rendelet	26/2013. (VI. 26.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
Szátv.	2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról
Új Be.	2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
Új Hsztv.	2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
Ütv.	2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről

**Egyéb rövidítések jegyzéke**

bv. szervezet	büntetés-végrehajtási szervezet
KEKKH	Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala
Korlátozó intézkedések	A kormány felhatalmazást kap arra, hogy egyes államokkal, azok természetes és jogi személyeivel, valamint egyéb szervezeteivel szemben rendelettel gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi vagy egyéb tilalmat vagy korlátozást (a továbbiakban: korlátozó intézkedések) hirdessen ki.
Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014–2020 című munkaanyag	Jó Állam Program
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Nebek	Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ
Stratégia	Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia
Tagállami igazságügyi hatóság	A Magyarország területén tartózkodó személy az Európai Unió más tagállamának igazságügyi hatósága
Védelmi program	A büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők védelmi programja
Védett személy	A Magyarország szempontjából – külön jogszabályban meghatározott – különösen fontos személyek

## Jogi hivatkozások jegyzéke

- 1/1999. számú KJE határozat  
10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről  
1027/1998. (III. 13.) Korm. határozat  
1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat  
106/2009. (XII. 21.) OGY határozat a kábítószer-probléma kezelése érdekében készített nemzeti stratégiai programról  
11/1991. (III. 5.) AB határozat  
11/1992. (III. 5.) AB határozat  
121/2009. (XII. 17.) AB határozat  
13/2000. (V. 12.) AB határozat  
13/2001. (V. 14.) AB határozat  
13/2003. (IV. 9.) AB határozat  
135/B/2006. AB határozat  
152/2014 (VI. 6.) Korm. rendelet  
16/1999. (II. 5.) Korm. rendelet  
1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat  
18/2000. (VI. 6.) AB határozat  
18/2004. (V. 25.) AB határozat  
1949. évi XX. törvény: a Magyar Köztársaság Alkotmánya  
1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről  
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról  
1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról  
1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról  
1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról  
1993. évi CX. törvény a honvédelemről  
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról  
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről  
1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről  
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról  
1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről  
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről  
1999. évi LIV. törvény az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről

1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről  
2/2007. (I. 24.) AB határozat  
20/1997. (III. 19.) AB határozat  
2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról  
2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről  
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről  
2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól  
2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről  
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról  
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról  
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról  
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről  
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról  
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól  
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről  
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről  
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról  
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről  
2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről  
2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról  
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról  
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról  
2017. évi XCIII. törvény a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról  
22/1994. (IV. 16.) AB határozat  
231/B/2003. AB határozat  
26/1992. (IV. 30.) AB határozat  
26/1999. (VIII. 13.) BM rendelet a különleges eszközök és módszerek engedélyezéséről és igénybe vételéről  
26/2013. (VI. 26.) BM rendelet  
276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről  
30/1992. (V. 26.) AB határozat  
30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról  
32/2008. (III. 12.) AB határozat  
32/2013. (XI. 22.) AB határozat  
350/2016. (XI. 18.) Korm. rendelet a Nemzeti Szakértői és Kutató Központról

- 36/1992. (VI. 10.) AB határozat  
36/2005. (X. 5.) AB határozat  
361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról  
4/1993. (II. 12.) AB határozat  
4/2013. (II. 21.) AB határozat, Pokol Béla párhuzamos véleménye  
40/1993. (VI. 30.) AB határozat  
42/1997. (VII. 1.) AB határozat  
42/2005. (XI. 14.) AB határozat  
47/2003. (X. 27.) AB határozat  
55/2001. (XI. 29.) AB határozat  
65/2003. (XII. 18.) AB határozat  
8/1990. (IV. 23.) AB határozat  
8/2004. (III. 25.) AB határozat  
9/1992. (I. 30.) AB határozat  
9/2004. (III. 30.) AB határozat  
96/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról  
A Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.783/2009/7. számú jogerős ítélete a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület feloszlásáról  
A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról  
A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23.-án hatályba lépett módosítása  
A strasbourgi bíróság Szabó–Vissy-ügyben hozott 37137/14. számú döntése. Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160020#%7B%22itemid%22%3A%22001-160020%22%7D> (letöltés dátuma: 2015. 01. 01.)  
BH 2002. 47. számú jogeset  
Lisszaboni szerződés az európai unióról szóló szerződés és az európai közösséget létrehozó szerződés módosításáról  
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)



Vákát oldal

## Felhasznált irodalom

Logiques Sociales, Paris

Les Cahiers de la Sécurité Interieure. Risque et démocratie, No. 38. 1999, Vol. 47. No. 11. 116–128.

Bulletin de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste

*A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok* (1991). Kézirat. Team Consult, PSC Warnsveld.

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

A Magyar Helsinki Bizottság honlapja. Forrás: [Helsinki.hu](http://Helsinki.hu), [www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf](http://www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 09. 16.)

A Magyar Rendvédelmi Kar időközi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt Alapszabálya (2017). Forrás: [Rendvedelmikar.hu](http://Rendvedelmikar.hu), [www.rendvedelmikar.hu/letoltes/document/document\\_141.pdf](http://www.rendvedelmikar.hu/letoltes/document/document_141.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).

*A nemzeti megújódás programja* (1990). Budapest.

A rendőri hivatás etikai kódexe. Forrás: [Police.hu](http://Police.hu), [www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe](http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe) (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).

*A Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért című projekt vezetői összefoglalója* (2011). Kézirat, Belügyi Szemle szerkesztősége.

ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris.

ADLER, Freda – MUELLER, Gerhard W. – LAUFER, William S. (2000): *Kriminológia*. Budapest, Osiris.

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

ALBRECHT, Hans-Jörg (2006): A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára. *Belügyi Szemle*, 54. évf. 2. sz. 3–26.

ARONSON, Elliot – PRATNAKIS, Anthony (1992): *A rábeszélőgépj*. Budapest, Ab Ovo.

ARONSON, Elliot (2002): *A társas lény*. Budapest, KJK-Kerszöv.

Az országos kriminológiai és kriminalisztikai intézet kriminálpolitikai koncepciója (1993). Pusztai László előszavával. *Ügyészségi Értesítő*, 29. évf. 3. sz. 1–12.

BABBIE, Earl (1999): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi.

BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.

BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.

BAKACSI Gyula (1996): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK.

BALLA Zoltán (2000): A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 1. sz. 18–21.

BALLA Zoltán (2001): *A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira*. PhD-értekezés, kézirat. Budapest.

BALLA Zoltán (2016): Monográfia a rendészetről. Budapest, Rejtjel.

BÁNDI Gyula (2005): A környezetjogi felelősségről. *Belügyi Szemle*, 53. évf. 5. sz. 3–21.

BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István (1999): *A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási jog – különös rész európai kitekintéssel*. Budapest, Osiris.

- BÁRD Károly – GELLÉR Balázs – LIGETI Katalin – MARGITÁN Éva – WIENER A. Imre (2002): *Büntetőjog – Általános rész*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- BÁRD Károly (1987): A büntető hatalom megosztásának buktatói. Értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről. Budapest, KJK.
- BÁRD Károly (1997): A törvény és az ő alkalmazói. *Fundamentum*, 1. évf. 2. sz. 91–100.
- BÁRD Károly (2002): Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban. Hol állunk mi, magyarok? *Fundamentum*, 6. évf. 1. sz. 5–15.
- BÁRD Károly (2007): *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- BÁRD Károly: A törvény és az ő alkalmazói, *Fundamentum*, 1. évf. 2. sz. 91–100.
- BÁRD Petra (2007): A prűmi szerződés – csapdahelyzet. *Rendészeti Szemle*, 55. évf. 10. sz. 86–91
- BARTKÓ Róbert (2011): *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- BECCARIA, Cesare (1967): *Büntett és büntetés*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BECK György – CZÉH György szerk. (1984): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*- Budapest, BM Könyvkiadó.
- BECK, Adrian – LEE, Ruth (2001): Valeurs et pratiques professionnelles dans la police russe. *Les Cahiers de la Sécurité Interieure*, No. 44. 115–142.
- BEESE, Dieter (1996): *Rapport d'Allemagne*. Strasbourg, Réunion multilaterál.
- BEJCSI Alexa (2010): *Titkos információgyűjtés vs. jogállam*. Doktori értekezés, kézirat. Zalaegerszeg.
- BÉKÉS Imre – FÖLDVÁRI József – GÁSPÁR Gyula – TOKAJI Géza (1980): *Magyar büntetőjog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó.
- BÉKÉS Imre (1974): *A gondatlanság a büntetőjogban*. Budapest, KJK.
- BELOVIC Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál (2005): *Büntetőjog. Különös rész*. Budapest, HVG-Orac.
- BENDA, Julien (1997): *Az írástudók árulása*. Budapest, Fekete Sas.
- BENKE Miklós szerk. (1997): *A magyar rendőrség civil kontrollja. Jelentés és javaslat*. Budapest, Európai Unió Bizottsága.
- BERÉNYI Sándor (1993): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész*. Ideiglenes jegyzet. Budapest, ELTE ÁJTK.
- BERGER, Vincent (1999): *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. Budapest, HVG-Orac.
- BERTA Krisztina (2012): A szervezett bűnözés. In GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – KORINEK László – LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológia – Szakkriminológia*. Budapest, Complex.
- BERTALANFFY, Ludwig von (1979): *Adalékok egy általános rendszertanhoz. A szervezet mint rendszer*. Budapest, KJK.
- BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok*. I–II. kötet. Budapest, Magvető.
- BIHARI Mihály – POKOL Béla (1998): *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- BITTNER, Egon (1967): Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons. *Social Problems*, Vol. 14. No. 3. 278–292.
- BITTNER, Egon (1980): *The Functions of the Police in Modern Society*. Cambridge, Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- BLAIR, Tony (2002): Pour une société forte et équitable. *Le Monde*, 14. Novembre.
- BÓCZ Endre – HANÁK András – KADLÓT Erzsébet – KÁRPÁTI József – KISS Daisy – TÓTH Balázs (2002): Az igazságszolgáltatás függetlenségéről. *Fundamentum*, 6. évf. 1. sz. 51–74.
- BÓCZ Endre (2001): A szervezett bűnözés néhány problémájáról. *Belügyi Szemle*, 49. évf. 11. sz. 3–16.
- BÓCZ Endre (2003): Az új eljárásjogi törvény és a kriminalisztika. *Belügyi Szemle*, 51. évf. 7–8. sz. 31–43.
- BÓCZ Endre (2006): *Büntetőeljárás jogunk kalandjai*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlöny Kiadó.
- BODA József (2016): „Szigorúan titkos” *nemzetbiztonsági almanach*. Budapest, Zrínyi.

- BODONYI Ilona (2008): *A rendészettudomány módszertana*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola.
- BOGDANOR, Vernon (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris.
- BOLCSIK Zoltán – GAZDAG Tibor (2005): A Nemzeti Nyomozó Iroda. *Belügyi Szemle*, 53. évf. 12. sz. 111–130.
- BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós szerk. (2016): *Kriminológia*. Budapest, Wolters-Kluwer.
- BŐHM Antal – JUHÁSZ Erika – SZÖGYI Lenke (1996): A szubjektív biztonságérzet. *Belügyi Szemle*, 34. évf. 10. sz. 20–32.
- BRATTON, William (1998): Crime is Down in New York City. Blame the Police. In GRIFFITHS, William – MALLON, Ray – ORR, John – POLLARD, Charles eds.: *Zero Tolerance. Policing a Free Society*. London, IEA Health and Welfare Unit. 29–43.
- BRODEUR, Jean-Paul (1994): Police et coercion. *Revue Francaise de Sociologie*, Vol. 35. No. 3. 457–485.
- BRODEUR, Jean-Paul (1997): *Violence et préjugés raciaux dans les missions de maintien de la paix*. Ottawa, Canadian Government Publishing.
- BRODEUR, Jean-Paul (1998): Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992–1995). *Cultures & Conflits*, No. 29–30. Forrás: <http://conflits.revues.org/686> (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).
- BRODEUR, Jean-Paul (2007): High and Low Policing in Post-9/11 Times. *Policing*, Vol. 1. No. 1. 25–37.
- BRUNETEAUX, Patrick (1996): *Maintenir l'ordre*. Paris, Presses de Sciences.
- BUCKNER, H. Taylor (1971): *Deviance. Reality and Change*. New York, Random House.
- BUKOVICS István – KISS Ernő (2004): Beszélhetünk-e „kockázattársadalom”-ról Magyarországon? *Belügyi Szemle*, 52. évf. 7–8. sz. 59–68.
- BUKOVICS István (2014): Diszkrecionális döntések a közigazgatásban. Rendszerváltás demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. In LAPSÁNSZKY András – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Wolters-Kluwer. 65–72.
- BUZÁS Gábor (2010): *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. Doktori értekezés, kézirat. Pécs.
- CHAMBRON, Nicole (1994): Helyhatósági rendőrségek Franciaországban. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, No. 16. (Nyersfordítás az OKRI-ban.)
- CHRISTIÁN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- CONCHA Győző (1901): *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- CONCHA Győző (1905): *Politika. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- CROZIER, Michel (1981): *A bürokrácia jelensége*. Budapest, KJK.
- CUSSON, Maurice (1994): La criminologie de l'acte, le delinquant et le policier. *Revue Internationale police criminelle*, Vol. 49. No. 450. 16–20.
- CUSSON, Maurice (1999): *Qu'est-ce que la sécurité intérieure?* Kézirat, Montréal.
- CS. KISS Lajos (2017): *Allamelméleti helyzetkép*. Kézirat. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Forrás: [http://uni-nke.hu/uploads/media\\_items/cs\\_-kiss-lajos-allamelméleti-helyzetkep.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/cs_-kiss-lajos-allamelméleti-helyzetkep.original.pdf) (letöltés dátuma: 2017- 09. 16.)
- CSÁNYI Vilmos (1999): *Az emberi természet*. Budapest, Vince.
- CSAPÓ Csaba (2008): Távlatos gondolkodás – a korszerű rendőrség alapja. *Hadtudomány*, 18. évf. 1–2. sz. 131–143.
- CSAPÓ Csaba (2009): A korszerű rendőrség alapjai. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.* Pécs. 39–51.
- CSATH Magdolna (1993): *Stratégiai tervezés és vezetés*. Sopron–Budapest, „Leadership” Vezetés-és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft.

- Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja (2002). Forrás: *Parlament.hu*, [www.parlament.hu/irom37/0019/0019.htm](http://www.parlament.hu/irom37/0019/0019.htm) (letöltés dátuma: 2017. 09. 16.)
- Csemegi-kódex (1880). I. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság.
- DAHL, Robert A. (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris.
- DALGLEISCH, David – DOCKING, Maria – MYHILL, Andy – YARROW, Stella (2003): *The Role of Police Authorities in Public Engagement*. Home Office Report Online 37/03., Home Office Research. London, Development and Statistics Directorate.
- DÁNOS Valér – TAUBER István (1992): *A társadalom képe a rendőrökről, a rendőrök önképe, a rendőrökkel szembeni előítéletek*. Kutatási beszámoló. Budapest, BM Rendészeti Kutatóintézet.
- DÁNOS Valér – TAUBER István (1993): Rendőrség és társadalom. *Rendészeti Szemle*, 31. évf. 2. sz. 3–12.
- DÁNOS Valér (1990): *A szervezett bűnözés, a szervezett bűnözés elemeinek megjelenése a hazai bűnözésben*. Kandidátusi értekezés. Budapest
- DÁNOS Valér (1992): Mérföld-e a rendőrségi munka hatékonysága? *Rendészeti szemle*, 30. évf. 4. sz. 40–47.
- DARÁK Péter (2014): A Kúria középtávú intézményi stratégiája. In LAPSÁNSZKY András – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Wolters-Kluwer. 73–96.
- DE MOOR, Alexandra – VERMEULEN, Gert (2010): Europol, quoi de neuf? Une approche critique de la décision Europol. *Revue Internationale de Droit Pénal*, Vol. 81. No. 1. 157–187.
- DEL BARRIO ROMERO, Francisco – BJORGO, Tore – JASCHKE, Hans Gerd – KWANTEN, Cees – MAWBY, Rob I. – Pagonn Milan (2009): *Police Science Perspectives. Towards a European Approach*. European Communities, CEPOL.
- DELMAS-MARTY, Mireille (1995): *Procedures pénales d'Europe*. Paris, P.U.F.
- DI MARINO, Gaetan (1997): L'implantation et les remises en cause des dogmes accusatoire et inquisitoire. *Revue Internationale de Droit Pénal*, Vol. 68. No. 1–2. 17–30.
- DIAZ, Charles (1996): *Rapport de France. Réunion multilaterale*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- DICEY, Albert Venn (1956): *Introduction into the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan & Co.
- DIEU, François (1995): *Eléments pour une approche socio politique dans la violence policiere*. Liège, Deviance et Société.
- DIEU, François (2002): *La gendarmerie, secrets d'un corps*. Bruxelles, Édition Complexe.
- DOBÁK Miklós (1998): *Szervezeti formák és vezetés*. Budapest, KJK,
- DONZELOT, Jacques – WYVEKENS, Anne (2000): Community Policing Chicago Style. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Vol. 41. No. 3. 245–267.
- DREHER, Günther – FELTES, Thomas (2001): Szüksége van-e a kriminalisztikának belső vezetésre? In KATONA Géza szerk.: *A kriminalisztika aktuális kérdései. Tanulmányok öt európai országból*. Budapest, BM Kiadó.
- DUNAVÖLGYI Szilveszter – FINSZTER Géza – KISS Anna – LIGETI Miklós (2006): *Közbiztonsági stratégia és kriminálpolitika. Az OKRI 1993-as koncepciójának utóélete*. Kézirat.
- DURKHEIM, Émile (2000): *Az öngyilkosság*. Budapest, Osiris.
- DURKHEIM, Émile (2001): *A társadalmi munkamegosztásról*. Budapest, Osiris.
- ELIAS, Norbert (1975): *La dynamique de l'Occident*. Paris, Calman-Lévy.
- ERDEI Árpád (2011): *Tanok és tévtanok a büntető-eljárásjog tudományában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- ERNYES Mihály (2002): *A magyar rendőrség története*. I. kötet. Budapest, BM Kiadó.
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FARKAS Ákos (1994): *A büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Kandidátusi értekezés, kézirat. Miskolc.

- FARKAS Ákos (1996): A büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának alapkérdései. In GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Budapest, Corvina. 390–408.
- FARKAS Ákos (2011): Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. különszám, 62–77.
- FARKASNÉ Zádeczky Ibolya (2007): Hozzászólás „A hadtudomány mai problémái, területei és új fogalma” című cikkhez. *Hadtudomány*, 17. évf. 2. sz. 107–116.
- FEHÉR Lenke (1999): Az áldozatok jogai és az áldozatsegítő szervezetek. In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 42*. Budapest, OKRI. 210–233.
- FENYVESI Csaba (2014): *A kriminalisztika tendenciái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk. (2004): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris.
- FICZERE Lajos (1997): Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. sz. 23–31.
- FICZERE Lajos szerk. (1998): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris.
- FIJNAUT, Cyrille (2001): Démocratie et probité policière en Europe. *Les Cahiers de la Sécurité Interieure*, No. 44. 63–92.
- FINKEY Ferenc (1908): *A magyar büntetőeljárás tankönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó-vállalat.
- FINSZTER Géza – IRK Ferenc (2001): Gazdasági-társadalmi változások, a bűnözés új kihívásai. In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai tanulmányok 38*. Budapest, OKRI. 11–59.
- FINSZTER Géza – KORINEK László (2015): Maradhat-e alkotmányos jogállam Magyarországon? *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf. 12. sz. 570–579.
- FINSZTER Géza – MÉSZÁROS Ádám (2011): *Kutatási részjelentés a szervezett bűnözés nyomozása című kutatáshoz*. Kézirat. Budapest, OKRI.
- FINSZTER Géza – SABJANICS István szerk. (2017): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FINSZTER Géza (1994): Rendőrségi modellek. *Belügyi Szemle*, 32. évf. 3. sz. 3–17.
- FINSZTER Géza (1995): Közbiztonsági stratégia, kriminálpolitika, rendőrség. *Belügyi Szemle*, 6. szám
- FINSZTER Géza (1998): A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívái. *Belügyi Szemle*, 1. szám
- FINSZTER Géza (1998): Kriminálpolitika és rendvédelem. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. szám.
- FINSZTER Géza (2000): A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban. In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 37*. Budapest, OKRI.
- FINSZTER Géza (2001): The Political Changeover and the Police. In KÁDÁR András ed.: *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries*. New York, Central European University Press. 131–156.
- FINSZTER Géza (2002): A jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 6–7. sz. 156–166.
- FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- FINSZTER Géza (2008): *A rendőrségről jövő időben*. Kézirat.
- FINSZTER Géza (2011): A kriminalisztika és a változó tételes jog. *Kriminológiai Közlemények*, 69. sz. 190–199.
- FINSZTER Géza (2012): *A rendészet joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, ORFK.
- FINSZTER Géza (2012): Az önkormányzati rendészet lehetőségei. *Fundamentum*, 16. évf. 2. sz. 45–49.
- FINSZTER Géza (2015): Bizonyításelméletek a jog világában. In TÓTH Éva – BELOVICS Ervin szerk.: *A büntetőeljárás segédtudományai I–II*. Budapest, Pázmány Press.
- FINSZTER Géza (2016): Közrend – közbiztonság – jogbiztonság, 2000–2015. In FINSZTER Géza – SABJANICS István szerk.: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

- FINSZTER Géza szerk. (2013): *Kutatási jelentés. A globalizáció hatása és bűnözés-prognózis Magyarországon 2020-ig c. kutatási témában*. Forrás: [www.bm-tt.hu/assets/letolt/finsztergezajelentes13.pdf](http://www.bm-tt.hu/assets/letolt/finsztergezajelentes13.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.)
- FLECK Zoltán szerk. (2008): *Bíróságok mérlegen*. Budapest, Pallas.
- FORRÓ János – LÖRINCZNÉ Bubla Éva (2002): Tapasztalatok a minőségirányítási rendszer kiépítéséről és működéséről a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 8. sz. 57–71.
- FOUCAULT, Michel (1998): *Az igazságszolgáltatás és az igazságszolgáltatási formák*. Debrecen, Latin Betűk.
- FÖLDVÁRI József (1987): *Kriminálpolitika*. Budapest, KJK.
- FÖLDVÁRI József (1999): A bűncselekmény fogalmáról – de lege ferenda. *Magyar Jog*, 46. évf. 1. sz. 1–4.
- FRECH Ágnes (1999): *A büntetőeljárásán kívül beszerzett bizonyítékok felhasználása. Személyi szabadság és tisztességes eljárás*. Budapest, INDOK.
- FREEMAN, Richard B. (1997): Miért követ el sok amerikai férfi bűncselekményt, és mit lehet tenni ez ellen? *Esély*, 8. évf. 6. sz. 28–40.
- FUKUYAMA, Francis (2003): *Poszthumán jövődönk*. Budapest, Európa.
- GAJDUSCHEK György (2017): A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i). In JAKAB András – URBÁN László szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- GARAMVÖLGYI Vilmos szerk. (1961): *Kriminalisztika. Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Módszertani Osztály.
- GAZDAG Ferenc szerk. (2001): *Biztonságpolitika*. Budapest, SVKH.
- GILLY, Thomas (1998): La sécurité intérieure. Un concept en mutation. *Revue Internationale de Criminologie*, No. 2. 154–168.
- GOLDSTEIN, Herman (1990): *Problem-Oriented Policing*. New York, McGraw-Hill.
- GÖNCZÖL Katalin (1989): Büntetőpolitika és szociálpolitika. *Jogtudományi Közöny*, 44. évf. 6. sz. 326–333.
- GÖNCZÖL Katalin (1991): *Bűnös szegények*. Budapest, KJK.
- GÖNCZÖL Katalin (1996): A bűnözés társadalmi reprodukciója Magyarországon a kilencvenes években. In GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós szerk.: *Kriminológiai ismeretek – bűnözés – bűnözéskontroll*. Budapest, Corvina. 108–118.
- GÖNCZÖL Katalin (1996): Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák. In GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós szerk.: *Kriminológiai ismeretek – bűnözés – bűnözéskontroll*. Budapest, Corvina. 119–134.
- GÖNCZÖL Katalin (2009): A bűnözés társadalmi reprodukciója, devianciakontroll, bűnözéskontroll. In BORBÍRÓ Andrea – KEREZSI Klára szerk.: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve*. I. kötet. Budapest, IRM. 21–36.
- GYÖRGYI Kálmán (1984): *Büntetések és intézkedések*. Budapest, KJK.
- HABERMAS, Jürgen (1994): *A társadalomtudományok logikája*. Budapest, Atlantisz.
- HACK Péter (2008): *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Budapest, Magyar Közöny Lap- és Könyvkiadó.
- HACK Péter (2011): Semmisségi törvények. *Belügyi Szemle*, 59. évf. 7–8. sz. 21–47.
- HAJZER Károly (1999) Digitalizált nyomozás – Robotzsaru-2000. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 11. sz. 116–128.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.
- HANSEN, Ralf (1999): Eine Wiederkehr des “Leviathan”? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft. *Kritische Justiz*, Vol. 32. No. 2. 231–253.
- HAUTZINGER Zoltán (2011): Rendészettudomány és rendőri kutatás. *Belügyi Szemle*, 59. évf. 1. sz. 22–35.

- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich (1983): *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlatja*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HELLER Ágnes (1972): A szükségszerűség árnyékában. *Történelmi Szemle*, 14. évf. 3–4. sz. 356.
- HELLER Ágnes (2001): *A történelem elmélete*. Budapest, Múlt és Jövő Lap- és Könyvkiadó.
- HOLCER, Kvétoň – CHALKA, Robert (2000): *Rendőrtudományok és ambícióik*. Nyersfordítás. Pozsony, RTF.
- HOLÉ Katalin (2007): *Biztonságunk ára. Az Europol vizsgálata a jogállam szemszögéből*. Doktori értekezés, kézirat. Budapest.
- HOLÉ Katalin (2008): *Europol és jogállam. Biztonságunk ára*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- HORVÁTH Balázs (1990): A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 10. sz. 3–9.
- HORVÁTH Imre (1999): *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HUG, Thomas (1997): Police et magistrature. *Revue Internationale de Criminologie*, Vol. 50. No. 2. 155–161.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994): *A katona és az állam*. Budapest, Zrínyi Kiadó–Atlanti Kutató és Kiadó.
- Interjú Boross Péterrel (1998). *Belügyi Szemle*, 46. évf. 1. sz. 18–23.
- IRK Ferenc (2002): A gondatlan bűncselekmények újrakodifikálásának elméletéhez. *Jogtudományi Közlöny*, 57. évf. 3. sz. 117–124.
- IRK Ferenc (2004): Biztonságérzet rizikótársadalomban? In KORINEK László – KÖHALMI László – HERKE Csongor szerk.: *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK. 59–72.
- IRK Ferenc (2012): *Kétkedő kriminológia. A rizikótársadalom kriminálszociológiája*. Miskolc, Bíbor.
- IRK Ferenc szerk. (2004): *Áldozatok és vélemények*. Budapest, OKRI.
- IVANCSICS Imre (2002): Hozzászólás a rendészet meghatározásához. In HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 1*. Pécs. 2–6.
- JAKAB András – SZILÁGYI Emese (2016): Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- JAKAB András (2006): A büntetőjogi norma szerkezete. *Belügyi Szemle*, 54. évf. 3. sz. 67–75.
- JOUBERT, Chantal (1997): A titkosrendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. *Belügyi Szemle*, 45. évf. 5. sz. 5–19.
- KAGAN, Robert (2002): *La Puissance et la Faiblesse*. *Revue Commentaire*. Paris, Plon–Omnibus.
- KALÓ József (1994): Az egységes rendőrségi és ügyészségi bűnügyi statisztika néhány jellemző vonása. *Rendészeti Szemle*, 32. évf. 6. sz. 21–29.
- KÁNTÁS Péter (1997a): A rendészet fogalmához. *Belügyi szemle*, 45. évf. 1. sz. 16–23.
- KÁNTÁS Péter (1997b): PhD-értekezés, kézirat.
- KÁNTÁS Péter (2001): *A közrend elleni jogsértések természetéhez*. PhD-értekezés, kézirat.
- KAPITÁNY Ágnes – KAPITÁNY Gábor (1983): *Értékrendszereink*. Budapest, Kossuth.
- KARSAI Krisztina (2012): Emberi jogok védelme és az európai nyomozási határozat. *Rendészet és emberi jogok*, 2. évf. 3. sz. 23–34.
- KATONA Géza (1993): Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához. *Rendészeti Szemle*, 31. évf. 6. sz. 3–10.
- KATONA Géza (2000): *Szervezett bűnözés Magyarországon*. Budapest, BM Kiadó.
- KATONA Géza (2002): Az angol rendőrségi reform. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 9. sz. 5–27.
- KATONA Géza (2004): A bizonyítás és a nyomozás egyes kérdései az új Be. tükrében. *Magyar Jog*, 51. évf. 9. sz. 525–534.
- KEREZSI Klára – FINSZTER Géza – KÓ József – GOSZTONYI Géza (2003): *Nagyvárosi bűnözés*. Budapest–Miskolc, OKRI – Bíbor Kiadó.



- KEREZSI Klára (2003): A kriminológiai és a büntetőpolitika kapcsolata. In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 40.* Budapest, OKRI.
- KEREZSI Klára (2006): *Kontroll vagy támogatás? Az alternatív szankciók dilemmája.* Budapest, Complex.
- KEREZSI Klára (2011): *Konfrontáció és kiegyezés. A helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában.* Akadémiai doktori értekezés, kézirat. Budapest, ELTE.
- KERTÉSZ Imre (1989): Rendőrség, rendőrállam, jogállam. 1. rész. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 10. sz. 3–11.
- KERTÉSZ Imre (2000): *Befejezhetetlen háború.* Budapest, BM Kiadó.
- KERTÉSZ Imre (2002): A rendőrségi laboratóriumok integrált minőségbiztosítási rendszere. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 8. sz. 26–31.
- KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás.* Budapest, Zrínyi.
- KINCSES Ildikó (2014): Igazgatásrendészet. In KORINEK László szerk.: *Értekezések a rendészetről.* Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar.
- KIRÁLY László György (1999): Teljesítménymérés és értékelés a közigazgatásban. *Vezetéstudomány*, 30. évf. 7–8. sz. 2–18.
- KIRÁLY Tibor (1972): *Büntetőítélet a jog határán.* Budapest, KJK.
- KIRÁLY Tibor (1986): A legalitás a büntetőeljárásban. *Jogtudományi Közöny*, 41. évf. 5. sz. 201–206.
- KIRÁLY Tibor (1996): Az I. Magyar Büntető Perrendtartás 100 éve. *Magyar Jog*, 43. évf. 11. sz.
- KIS János (2000): *Alkotmányos demokrácia.* Budapest, INDOK.
- KIS János (2004): *A politika mint erkölcsi probléma.* Budapest, Irodalmi Kft.
- KISS Petra (2012): A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében. *Hadtudomány*, 22. évf. 3–4. sz. 68–79.
- KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest, Politzer.
- KÓ József (1998): Vélemények a bűnözésről. In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 35.* Budapest, OKRI. 41–67.
- KÓ József (2016): Az ENYŰBS rendszer kriminológiai szempontból. In Vokó György szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 53.* Budapest, OKRI. 43–63.
- KORINEK László (1986): A bűnmegelőzésről – Japán példája kapcsán. *Belügyi Szemle*, 24. évf. 3. sz. 113–119.
- KORINEK László (1988): *A rejtett bűnözés.* Budapest, KJK.
- KORINEK László (1995): *Félelem a bűnözéstől.* Budapest, KJK.
- KORINEK László (2001): *Írányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében.* Budapest, BM Kiadó.
- KORINEK László (2002): A kriminológiai kutatási módszerek. In FENYVESI Csaba – HERKE Csongor szerk.: *Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére.* Pécs, PTE ÁJK. 6–20.
- KORINEK László (2007): A bűnügyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1570–1576.
- KORINEK László (2010): *Kriminológia I.* Budapest, Magyar közöny Lap- és Könyvkiadó.
- KORINEK László (2010): *Kriminológia II.* Budapest, Magyar Közöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
- KORINEK László (2013): Újabb tendenciák. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz. 19–34.
- KORINEK László (2015): Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 1. sz. 5–33.
- Kormányprogram (1994). *Magyar Hírlap melléklete*, július 18. 13.
- KORNAI János (2007): *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KORNAI János (2011): *Gondolatok a kapitalizmusról.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KOSIOL, Erich – SZYPERSKI, Norbert – CHMIELEWICZ, Klaus (1979): *A rendszerkutatás helye a tudományban. A szervezet mint rendszer.* Budapest, KJK.
- KOVÁCS Gábor (2009): A rendészeti szervek kultúrájának összetevői és sajátosságai, a téma feldolgozása a Rendőrtisztai Főiskola vezetélméleti oktatásában. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.* Pécs. 223–234.

- KOVÁCS Zsolt szerk. (2011): *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. Forrás: [Kormany.hu](http://kormany.hu), [www.kormany.hu/download/8/42/40000/Közizgazgatás\\_feljesztési\\_strategia\\_pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_strategia_pdf) (letöltés dátuma: 2017. 09. 16.).
- KRÁNITZ Mariann (1998): Korrupt-e a közúton bírságoló rendőr? In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 35*. Budapest, OKRI. 224–249.
- KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin – SZAKÁCS Gábor – VALCSICSÁK Imre (2010): A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítás – stratégiai koncepció. *Rendészeti Szemle*, különszám. 269–306.
- KRÉMER Ferenc (2003): *A rendőri hatalom természete*. Budapest, Napvilág.
- KRÉMER Ferenc (2010): *Rossz döntések kora. Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében*. Budapest, Napvilág.
- Krimináltaktika* (1993). Egyetemi jegyzet. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola.
- KRISKÓ Edina (2012): Rendészet 2.0 a kommunikációs szakember szemével. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 9. sz. 28–41.
- KUBE, Edwin (1998): Technikai fejlődés és a bűnözés új formái. *Belügyi Szemle*, 46. évf. 9. sz. 43–56.
- KULCSÁR Kálmán (1990): Lehet-e demokrácia Magyarországon? *Magyar Jog*, 37. évf. 7–8. sz. 578–588.
- KÜRZINGER, Jozef (1978): *Private Strafanzeige und Polizeiliche Reaktion*. Berlin, Duncker & Humblot.
- L'éthique de la police dans une société démocratique* (1997). Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- LAKATOS János (1999): *Bevezetés a kriminalisztikába*. Budapest, Rejtjel.
- LAKATOS László (2011): *Honvédelmi igazgatás*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- LÁSZLÓ Ervin (2001): *A rendszerelmélet távlatai*. Budapest, Magyar Könyvklub.
- LE CLÈRE, Marcel (1957): *Histoire de la police*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Legfőbb ügyészség. Csökken a bűnözés Magyarországon (2017). Forrás: [Magyaridok.hu](http://magyaridok.hu), <http://magyaridok.hu/belfold/legfobb-ugyeszseg-csokken-bunozes-magyarorszagon-2280622/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.)
- LESS Ferenc (2017): *A tömegrendezvények demokratikus rendőri kezelésének kérdései*. Doktori értekezés, kézirat. Pécs.
- LEVY, René (1994): *La police et le maintien de l'ordre. Un commentaire. Normes et deviances en Europe*. Paris, L'Harmattan.
- LIGETI Katalin (2004): *Kriminálpolitika és pönológia*. Kézirat. Budapest, ELTE ÁJK.
- LIGETI Miklós (2008): Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56. évf. 7–8. sz. 132–152.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis (1992): *La police l'approche socio-politique*. Paris, Montchrestien.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis (1996): Du maintien de l'ordre en France. *Revue internationale de criminologie et de police technique*, No. 3. 272–287.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis (2007): Sécurité et controle social. In CUSSON, Maurice – DUPONT, Benoît – LEMIEUX, Frédéric eds.: *Traité de securité interieure*. Montréal (Canada), Éditions Hurtubise.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis (2012): *De la police et du controle social*. Paris, Les Edition de CERF.
- LŐRINCZ Lajos (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel.
- LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac.
- Lőw Tóbiás szerk. (1880): *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről és teljes anyaggyűjteménye*. Budapest, Pesti könyvnyomda.
- LUKÁCS György (1977): *Ifjúkori művek*. Budapest, Magvető.

- MADAI Sándor (2016): Előszó a fejezethez. Integrációs változatok a rendészetben. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 563–621.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- MAGYAR Gábor (1998): Közrendvédelem-politika 1990–1998. *Belügyi Szemle*, 46. évf. 11. sz. 3–30.
- MAGYARY Zoltán (1942): *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Budapest, Királyi Magyar Nyomda.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*. Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/> (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).
- MAINE, Henry Sumner (1998): *Az ősi jog*. Budapest, Gondolat.
- MANNHEIM Károly (1995): *A gondolkodás struktúrái. Kultúraszociológiai tanulmányok*. Budapest, Atlantisz.
- MANNHEIM Károly (1996): *Ideológia és utópia*. Budapest, Atlantisz.
- MÁRKI Zoltán (2003): Az új büntetőeljárási törvény és újdonságai. *Belügyi Szemle*, 51. évf. 7–8. sz. 5–18.
- MARSHALL, Geoffrey (1965): *Police and Government*. London, Meuthen.
- MARX, Gary T. (1970): Civil Disorder and the Agents of Social Control. *Journal of Social Issues*, Vol. 26. No. 1. 19–57.
- MARX, Gary T. (1992): *Un entretien avec le professeur. La Police en Europe*. Paris, IHESI.
- MCENANY, John (1992): A bűnyügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesület Államokban. 2. rész. *Rendészeti Szemle*, 30. évf. 12. sz. 37–45.
- MÉSZÁROS Bence (2011): *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés, kézirat. Pécs.
- MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter szerk. (2013): *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. Budapest, Stádium – HVG-Orac.
- MOLNÁR József (1995): A kriminalisztika tudománya. In IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai és Kriminalisztikai Közlemények 32*. Budapest, OKRI.
- MONET, Jean Claude (1993): *Polices et sociétés en Europe*. Paris, La Documentation Française.
- MONJARDET, Dominique (1992): *Les principaux résultats de la recherche anglo-saxonne sur la culture professionnelle*. Séminaire sur l'enseignement de la déontologie policière. Paris, IHESI.
- MONJARDET, Dominique (1994): La culture professionnelle des policiers. *Revue française de sociologie*, Vol. 35. No. 3. 393–411.
- MONJARDET, Dominique (1995): Rendőrségi kutatás és modernizáció. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. szám
- MOÓR Gyula (1992): *A jogbölcsélet problémái*. Budapest, Hatágú Síp Alapítvány.
- MURÁNYI Zoltán (2000): *Az erőszakszervek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei*. Kézirat.
- MÜNNICH Iván (1999): A menedzserszemüveg. In JUHÁSZ Erzsébet szerk. *Játshmák nélkül. Tranzakcióanalízis a gyakorlatban*. Budapest, Helikon. 337–349.
- NAGY Ferenc (1999): A büntetőjogi szankciórendszer továbbfejlesztésének egyes elvi és gyakorlati kérdései. *Magyar Jog*, 46. évf. 1. sz. 5–15.
- NAGY Ferenc (2005): *Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához*. Budapest, HVG-Orac.
- NAGY Ferenc (2013): *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- NAGY Ferenc (2015): Törvényességi, büntetőjogi normák Európa egyes alkotmányaiban. *Jogtudományi Közöny*, 70. évf. 12. sz. 561–569.
- NAGY Judit (2010): *Közös nyomozócsoportok az Európai Unió tagállamai közötti bűnyügyi együttműködésben*. Doktori értekezés, kézirat. Budapest.
- NÉMETH László (1973): *Európai utas*. Budapest, Magvető Kiadó – Szépirodalmi Könyvkiadó.
- Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2013–2023 (2013): 1. melléklet az 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozathoz. *Magyar Közöny*, 172. sz.

- NORMANDEAU, André – LEIGHTON, Barry (1990): *Une Vision de L'avenir de la Police Au Canada*. Ottawa (Canada), Ministère des approvisionnements et services.
- NORMANDEAU, André (1998): Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire. *Revue internationale de la Criminologie et de Police technique*, Vol. 51. No. 2. 178–187.
- NYIKOS Eszter (2005): Európai gondolkodók az európai kriminológiáról. *Belügyi Szemle*, 53. évf. 10. sz. 3–15.
- NYIRI Sándor (1996): A rendészeti igazgatás elvi kérdései. *Belügyi Szemle*, 7–8. sz. 3–11.
- NYIRI Sándor (1999): A fedett nyomozó. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 12. sz. 180–186.
- OOSTERWIJK, Freddy (1994): Az új magyar rendőr. *Rendészeti Tanulmányok*
- OPÁL Sándor (1991): Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonságpolitika. *Rendészeti Szemle*, 29. évf. 11. sz. 3–8.
- ORBÁN Péter (1999): A magyar rendőrség modernizációs kísérletei. *Kriminológiai Közlemények*, 57. szám, 204–224.
- ORTEGA Y GASSET, José (2003): *A tömegek lázadása*. Budapest, Nagy Világ.
- OTTERBACH, Dirk (2006): *“Zero-Tolerance” Politik und das deutsche Polizeii- und Ordnungsrecht*. Hamburg, Verlag Dr. Kovacs.
- PALÁNKAI Tibor (2005): *A magyar gazdaság és társadalom integrációérettsége, integrációs képessége és felkészültsége című kutatás. Zárótanulmányok*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdaság Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem Európai Tanulmányok és Oktatási Központ.
- PALÁNKAI Tiborné (1996): A magyar büntető igazságszolgáltatás rendszere. In GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós szerk.: *Kriminológiai ismeretek, bűnözéskezelés*. Budapest, Corvina. 312–332.
- PALÁNKAI Tiborné (2002): Az alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozatai, a büntetőjog kodifikációjának alkotmányjogi összefüggései. 1. rész. *Büntetőjogi kodifikáció*, 2. évf. 3. sz. 3–15.
- PAPP Judit (1995): *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest, Rejtjel.
- PAPP Judit (1998): Rendvédelem vagy rendészet? *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. sz.
- PAPP László (2005): Gondolatok a kisebb súlyú cselekmények (kihágások, szabálysértések) problematikájáról. In LIGETI Katalin szerk.: *Ünnepi kötet Wiener A. Imre 70. születésnapjára*. Budapest, KJK-Kerszöv. 87–98.
- PARÁDI József (2001): Rendvédelem vagy rendészet? *Belügyi Szemle*, 49. évf. 2. sz. 97–108.
- PARÁDI József szerk. (1996): *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Eto-Print Kft.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2010): Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- PEARSALL, Beth (2010): Predictive Policing. The Future of Law Enforcement? *NIJ Journal*, No. 266. 16–19.
- PERETTI-WATEL, Patrique (1999): *Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable? Risque et démocratie*. Paris, IHESI.
- PESCHKA Vilmos (1972): *A modern jogfilozófia alapproblémái*. Budapest, Gondolat.
- PETŐFI Attila (2017): A 2008–2009-es roma gyilkosság-sorozat nyomozása. *Belügyi Szemle*, 65. évf. 7–8. sz. 38–55.
- PETRÉTEI József (1996): Jogállam és hatalommegosztás. In ÁDÁM Antal – KISS László – PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc – SZAMEL Lajos: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Egyetemi jegyzet. Pécs. 139–174.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.

- PINTÉR Sándor (1996): Bevezető gondolatok. Bűncselekmények az ásványolaj-forgalmazásban. *Főiskolai Figyelő*, különszám.
- PIRGER Tamás (2015): *A rendvédelmi szervek szervezetskultúra vizsgálata*. Doktori értekezés tézisei, kézirat. Sopron.
- PÓCZIK Ilona (1998): Büntetőpolitikai irányváltás Angliában az 1990-es években, avagy egy paradigma utóélete. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Tudományos Bizottsága. 305–324.
- POKOL Béla (2014): *Globális uralmi rend és állami szuverenitás*. Budapest, MTA Law Working Papers 13.
- POKOL Béla (2015): Jurisztokrácia a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 4–18.
- Police d'Europe et sécurité urbaine* (1996). Konferencia. Spanyolország, Zaragoza, február 08–09.
- Police en Europe* (1992). Les Cahiers de la sécurité intérieure. La documentation Française, Paris.
- PRESTEL, Bernhard (1997): Police et management moderne. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, Vol. 50. No. 2. 139–145.
- PUSZTAI László (1992): *A modern büntetőeljárási jog kialakulása Magyarországon. Kriminológiai és Kriminálisztikai Évkönyv*. Budapest, OKRI.
- QUELOZ, Norbert (1999): *A-t-on des raisons de distinguer criminalités économique et organisée*. Paris, IHESI.
- QUILLÉ, Michel (1996): *Stratégies développées en France par la Police pour lutter contre criminalité organisée. Colloque des Directeurs d'Écoles de Police*. Kézirat. Lyon.
- RECASENS I. BRUNET, Amadeu (1997): Police et magistrature. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, No. 2.
- REINER Robert (1985): *The Politics of the Police*. Brighthon, Wheatsheaf.
- RENNER, Michael (2005): A biztonság új értelmezése. In ASSADOURIAN, Erik et al.: *A világ helyzete 2005. Újragondolt biztonság*. Budapest, Föld Napja Alapítvány.
- Révai nagy lexikona* (1911–1935). Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság.
- ROBERT, Philippe, (1994): *Les normes de l'état-nation, une hegemonie en crise. Normes et déviances en Europe. Un débat Est-Ouest*. Paris, L'Harmattan.
- ROSTOVÁNYI Zsolt (2017): Iszlám és iszlamizmus mint biztonsági kihívás. In FINSZTER Géza – SABJANICS István szerk.: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- ROZÉS, Simone (2004): 1954–2004 Cinquantenaire de la défense sociale nouvelle. In BRUTI LIBERATI, Edmondo – CERETTI, Adolfo – FOFANI, Luigi – TAMBURINO Giovanni – VERCHER NOGUERA, Antonio: *Hommage à Marc Ancel. Cahiers de Defense Sociale*.
- SAJÓ András (1986): *Látszat és valóság a jogban*. Budapest, KJK.
- SAJÓ András (1996): *Jogosultságok*. Budapest, Seneca.
- SALGÓ László (1994): *Az új típusú biztonság*. Budapest, KJK.
- SALLAI János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 6. sz. 5–28.
- SAMU Mihály (2003): *Általános jogpolitika. A jog depolitizálása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SÁRI János (2001): *Alapjogok. Alkotmányjog II*. Budapest, Osiris.
- SÁRKÖZI Irén (1999): A közösségi rendőri filozófiáról. *ORFK Tájékoztató*, 4. sz.
- SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciázavarai*. Budapest, HVG-Orac.
- SÁRKÖZY Tamás (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Budapest, Park.
- SÁRKÖZY Tamás (2014): *Kétharmados túlkormányzás*. Budapest, Park.
- SEDLACEK, Tomas (2012): *A jó és a rossz közgazdaságtana. A Gilgames eposztól a Wall Streetig*. Budapest, HVG Kiadó.
- SERVIER, Jean (1992): *Le Terrorisme*. Paris, Presses Universitaires de France.
- SHAPLAND, Joanna (1994): *Crime. A Social Indicator or Social Normality. Normes et déviances en Europe*. Paris, L'Harmattan.
- SHERMAN, Lawrence W. (1974): *Police Corruption*. Garden City, Anchor Press.

- SIMON Sándor (1997): A hadtudomány mai értelmezése Magyarországon, fejlődése és helye a tudományok rendszerében. *Hadtudományi Tájékoztató*, 7. sz.
- SKOLNICK, Jerome Herbert (1966): *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York, Wiley.
- SÓLYOM László (2004): A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 9–24.
- SOMLÓ Bódog (1995): *Jogbölcsélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- SOMOGYVÁRI István (2006): Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*. Budapest, Új Mandátum. 30–54.
- STANGL, Wolfgang (2001): A rendőrképzés gyakorlati és tudásszociológiai problémái. *Belügyi Szemle*, 49. évf. 10. sz. 3–15.
- STAUBER Péter (2007): A prümi szerződés. Kitörés a hozzáférhetőségi csapdából? *Rendészeti Szemle*, 55. évf. 10. sz. 60–85.
- STAUFFER, Eric (1999): La zero tolerance et la baisse de la criminalité dans la ville de New-York. *Revue internationale criminologie*, Vol. 52. No. 2. 151–162.
- STENNING, M. Philip (2000): 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)*. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- SUTKA Sándor – BAKSA László (2002): A TQM bevezetésének tapasztalatai a Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitányságon. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 8. sz. 106–115.
- Szabadság és jólét. A polgári jövő programja* (1998). Budapest, Fidesz Magyar Polgári Párt Országos Elnöksége.
- SZABÓ András – KOLTAINÉ dr. Tóth Mária (1987): A bűnözés településhálózati megoszlása. *Belügyi Szemle*, 25. évf. 10. sz. 3–13.
- SZABÓ András (1980): *Bűnözés – ember – társadalom*. Budapest, KJK.
- SZABÓ András (1991): A jogállamiság a német alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 46. évf. 11–12. sz. 249–254.
- SZABÓ András (1992): *A büntetőjog reformja*. Budapest, G & G Kiadó.
- SZABÓ András (1995): Büntetőpolitika és alkotmányosság. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 9. sz. 418–424.
- SZABÓ András (1998): Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás. In LÉVAY Miklós szerk. *Kriminológiai Közlemények*, különkiadás. 12–19.
- SZABÓ András (1999): Jogállami forradalom és a büntetőjog alkotmányos legitimitása. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 10. sz. 3–17.
- SZABÓ András (2003): A rendészettudomány meghatározása és értelmezése. *Magyar Rendészet*, 3. évf. 4. sz. 6–10.
- SZABÓ András (2004): Helyet kér a rendészettudomány. *Magyar Rendészet*, 4. évf. 1. sz. 21–26.
- SZABÓ Dénes (1991): Milyen lesz a bűnözés és az igazságszolgáltatás az ezredfordulón? *Magyar Tudomány*, Vol. 36. 4. sz. 397–412.
- SZABO, Denis (1999): *Police communautaire et médiation*. Presses de l'Université? Montréal.
- SZABO, Denis ed. (1975): *Police, culture et société*. Montréal, Presse de l'Université de Montréal.
- SZAKÁCS Gábor (2010): Az emberierőforrás-gazdálkodás új alapokra helyezésének szükségessége a közigazgatásban és a rendészetben. Tanulmányok a rendészeti stratégiához. *Belügyi Szemle*, 57. évf. 6. sz. 18–38.
- SZAKÁCS Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk. (2015): *Közszolgálati HR menedzsment*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- SZAMEL Lajos (1992): Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. évf. 3. sz. 3–21.

- SZAMEL Lajos (1997): Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. sz.
- SZENES Zoltán (2016): Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In FINSZTER Géza – SABJANICS István szerk.: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SZIGETI Péter – SZILVÁSY György Péter (2015): *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (1998): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág.
- SZIGETI Péter (2001): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 4. sz. 153–161.
- SZIGETI Péter (2003): A kormányzás mint társadalmi tevékenység a különböző szaktudományokban. In BAYER József – KISS Balázs szerk.: *Trendváltások. Tanulmányok*. Budapest, MTA Politikatudományok Intézete. 137–157.
- SZIKINGER István (1997): A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. szám
- SZIKINGER István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík.
- SZIKINGER István (2014): A rendészet alkotmányossága, az emberi jogok és a rendészet. In KORINEK László szerk.: *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar.
- SZIKINGER István (2017): *Le lehet-e fordítani a „rendészet” szót angolra?* Kézirat.
- SZILÁGYI Péter (2006): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris.
- SZILÁGYI Zsófia (2016): Jogsértő megfigyelés? A titkos információgyűjtés bírói engedélyhez kötöttségéről. Forrás: [Jogiforum.hu](http://Jogiforum.hu), [www.jogiforum.hu/hirek/35308](http://www.jogiforum.hu/hirek/35308) (letöltés dátuma: 2017. 10. 07.).
- SZINTAY István – VERESNÉ Somos Mariann (2002): A rendőrség EU-konform irányítási modellje. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 8. sz. 72–105.
- Tájékoztató a 2014. évi bűnözésről* (2015). Budapest, Legfőbb Ügyészség.
- TÁLAS Péter (2016): A nemzetközi hatalmi viszonyok változása, geopolitikai következmények. In FINSZTER Géza – SABJANICS István szerk. (2017): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- TAMÁS András (2005): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAUBER István (2002): A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 4. sz. 129–146.
- TEMESI István (2012): A kamerálisztika. In SZAMEL Katalin szerk.: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet.
- TIEDEMANN, Klaus (1993): Rapport general. *Revue Internationale de Droit Pénal*, Vol. 64. No. 3–4.
- TIHANYI Miklós (2017): Közrend, közbiztonság, rendészet a keresztény gondolkodásban. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 16. sz.
- TÓTH Judit ford. (2007): A szabadság és a biztonság változó összsképe Európában. *Fundamentum*, 11. évf. 3. sz. 77–88.
- TÓTH Mihály (2000): A piacgazdaság büntetőjogi védelme. *Belügyi Szemle*, 48. évf. 9. sz. 50–56.
- TÓTH Mihály (2001): *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- TOROCZKAI József – KESZELY László – MOLNÁR Ferenc – LAKATOS László – RADNÓTY Gábor – PETNEHÁZI Ferenc – PRINCZ László – MUHA Lajos – ZALA Mihály – FRÉSZ Ferenc – MÁDI-NÁTOR Anett – BIRKÁS Bence (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*, Budapest, Zrínyi Kiadó.
- TÖLGYESSY Péter (2017): Kompország reményei. In JAKAB András – URBÁN László szerk.: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- TREMBLAY, Pierre – CUSSON, Maurice (1996): *Marché criminels transnationaux et analyse stratégique*. In LECLERC, Marcel ed.: *La Criminalité Organisée*. Paris, La Documentation française.

- TREMMEL Flórián (1970): *A bizonyítás és a bizonyíték fogalma a büntetőeljáráásban*. Pécs, Studia Juridica.
- TREMMEL Flórián (2001): *Magyar büntetőeljárás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei?* Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- Válságkezelés és bizalomerosztés. A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve* (2009). Elérhető: [www.kisalfold.hu/ftp/kisalfold/docs/valsagkezelo\\_program\\_.pdf](http://www.kisalfold.hu/ftp/kisalfold/docs/valsagkezelo_program_.pdf) (letöltés ideje: 2017. 10. 07.)
- VAN BRAKEL, Rosamunde – DE HERT, Paul (2011): *Policing, Surveillance and Law in a Pre-crime Society. Understanding the Consequences of Technology Based Strategies. Cahiers Politicestudies*, No. 20. 163–192.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.
- VÁRHALMI Miklós szerk. (2002): *A magyar Nemzetbiztonsági Stratégiát előkészítő megfontolások*. Budapest, NBH.
- VASVÁRI György (1997): *Adat- és vagyónbiztonság. A biztonságról*. Budapest, CO-NEX Könyvkiadó Kft.
- VASVÁRI NAGY Vilmos (2001): *A hadtudományi kutató munka folyamata*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- VÉKÁS Lajos (2008): *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-Orac.
- VERMES Miklós (1971): *A kriminológia alapkérdései*. Budapest, KJK.
- VIGH József (1992): *Kriminológiai alapismertek*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- VÓKÓ György (2006): *Európai büntetés-végrehajtási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- VOURC'H, Catherine – MARCUS, Michel (1996): *Police d'Europe et Sécurité Urbaine. Synthèse des travaux de Saragosse du 8 et 9 février 1996*. Paris, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine.
- VUCHETICH Mátyás (2007): *A magyar büntetőjog rendszere II. Gyakorlati büntetőjog*. A magyar jogtudomány klasszikusai. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- WACQUANT, Loïc (2001): *A nyomor börtönei*. Budapest, Helikon.
- WEBER, Max (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom I*. KJK, Budapest.
- WEBER, Max (1992): *Gazdaság és társadalom I–II*. KJK, Budapest.
- WIENER A. Imre (1999): *A büntetőjog forrásairól*. *Magyar Jog*, 46. évf. 4. sz. 193–199.
- WILSON, James Q. (1968): *Varieties of Police Behavior*. Cambridge, Harvard University Press.
- WILSON, Woodrow (1994): *A közigazgatás tanulmányozása. Közigazgatás-tudományi antológia*. I. kötet. Budapest, Államigazgatási Főiskola – ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.
- WITTGENSTEIN, Ludwig (1962): *Logikai-filozófiai értekezés*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- WRIGHT, Alan (1997): *A rendőri etika és a szakmai továbbképzés*. Kézirat. Budapest, Rendészeti Kutatóintézet.
- ZLINSZKY János (1991): *Római büntetőjog*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- ZLINSZKY János (1997): *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris.
- ZVEKIC, Ugljesa – KERTÉSZ Imre (2000): *Bűncselekmények áldozatai a rendszerváltás országaiban*. Budapest, UNICRI–BM Kiadó.



A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) •  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116  
• E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető •  
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella •  
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5845-93-2 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5845-94-9 (elektronikus)  
ISSN 2560-0222

A *Rendészettan* című tankönyv az 1990-től indult rendőrségi tárgyú kutatásokról nyújt összefoglaló áttekintést. Szerzője az alapvetően közigazgatásjogi gondolatsort végigköveti alkotmányjogi, nemzetközi jogi, büntetőjogi, kriminalisztikai, szervezetszociológiai vonatkozásai mentén is, miközben enciklopédikus igényességgel tárja fel a közszolgálatnak ezt a legkevésbé átlátható területét. A mű nem elégszik meg a tételes jog leírásával, módszere kritikai, ugyanakkor tankönyvként figyelemmel van a hallgatók előképzettségére is. Tartalmazza mindazokat az ismereteket, amelyek fontosak lehetnek az egyetemi szintű rendészeti szakemberképzésben, de nem nélkülözhetőek sem a mesterszakon, sem a doktori iskolában. Ennyiben kísérlet is, mert tanulhatóságát, gyakorlati alkalmazhatóságát tanárok és hallgatók együtt ítélik meg. Mint kézikönyv a rendészeti életpályát értelmiségi hivatásnak tekinti, ezért téziseit nem lezárt igazságokként hirdeti, hanem vitairatként nyújtja át. Morális üzenete: a rend és a biztonság csak a szabadsággal együtt becses értékek!

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

Dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE