

## RENDESZETEK A 21. SZÁZADBAN, SZERVEZETI MEGOLDÁSOK ÉS MŰKÖDÉSI STRATÉGIÁK

### 1. Bevezetés

Amikor – körülnézve a világban – a modernitás meghatározó országainak rendszetét, különösen pedig rendőrségeiket, vesszük szemügyre, legalább két kérdés merülhet fel:

- Miként alakult át a polgári társadalom – és benne a rendőrség – az elmúlt két-háromszáz esztendő alatt?
- Hogyan voltak képesek a demokratikus politikai berendezkedések rendszeteti megbirkózni a törvényesség és az eredményesség ellentmondásával?

Az iménti két kérdés valójában egyetlen alapproblémát feszeget: az állandóság vagy a szüntelen változás garantálhatja a rendőrségek számára a közbiztonság hatékonyabb védelmét.

### 2. Állandóság vagy változás

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.”<sup>1</sup>

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, ami nagyon érzékenyen jelzi a társadalom legrejtettebb változásait is.<sup>2</sup>

A változások rejtettségét értelmezi a francia Loubet del Bayle, aki szerint a rendőri szolgálat során az egyes emberek legitimebb 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.<sup>3</sup>

Hasonlóan ahhoz, ahogyan a szeizmográf csupán a bekövetkezett rengéseket jelzi, de magát a földrengést semmi módon nem tudja befolyásolni, a társadalmi változásokra reagáló rendőrségnek sincsenek a birtokában olyan eszközök, amelyekkel ezeknek a változásoknak a gyökereihez hatolhatna. Nem is ez a feladat. De ha a társadalmat formáló erők, az állam és a kormányzás maga is tehetetlen a jövő alakításában, vagy éppen rossz válaszokat ad az ellentmondások feloldására, akkor rendőrségét szinte megoldhatatlan helyzetek elé állítja.

<sup>1</sup> Bibó István: Válogatott tanulmányok, II. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 41. o.

<sup>2</sup> Police, culture et société, Szabó, Denis (éd.), Montréal, Presse de l'Université de Montréal. 1975. 8. o.

<sup>3</sup> Jean-Louis Loubet del Bayle: De la police et du contrôle social. Les Éditions de CERF. Paris, 2012. 8. o.

Az alkotmányos demokráciák nyilvánosságot biztosító intézményei számon kérik a törvényes és eredményes rendőri fellépést. Ezek sorában a nevezetes brixtoni véres összetűzés adott okot olyan parlamenti vizsgálatra, amelynek nyomán a kutatók is késztetést kaptak arra, hogy a tömegzavargások rendőri kezelésének tudományos elemzésébe kezdjenek. (Brixtonban 1981-ben a Brit Antillákról érkezett fiatalok tüntető és garázda 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 szétterjedt 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.*”<sup>4</sup>

Az előbbieken említett angol parlamenti vizsgálat az átalakuló közbiztonsági politika iskolapéldája. A tanulságok számosak:

Először 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 a rendészeti hatalom látványos kudarcokat vallhat éppen azon a területen, amelynek a védelméhez korlátlan felhatalmazást kér. Az erőszak-monopólium nem mindenható. A politika csak botrányok után, a közvélemény nyomására hajlandó változtatni közbiztonságról vallott felfogásán. „*A bürokratikus nem tanuló szervezetek számára a válság a helyreigazítás egyetlen eszköze.*”<sup>5</sup>

Harmadszor: a válság 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 távolít el arról az útról, amely a rendőrséget a legmegbecsültebb szakmák családjába vezeti. 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

<sup>4</sup> Jean-Claude Monet: *Polices et sociétés en Europe, La documentation française, Paris, 1993. 223. o.*

<sup>5</sup> Sajó András: *Látszat és valóság a jogban. KJK, Budapest, 1986. 261. o.* Idézi Sajó András a bürokrácia jelenségét kutató Michel Crozier megállapítását.

kutatások intézete, amely lord Scarman nevét viseli (Centre for the Study of Public Order, Scarman Centre).<sup>6</sup>

A példák hosszú sorával lehetne igazolni azt is, hogy a demokratikus jogállam átalakuló és változó társadalmi környezetéhez az állam minden intézményének, így a rendőrségnek is alkalmazkodnia kell. Ez a felismerés indította útjára Európa számos rendőrségi modernizációját. Ha valahol ez elmarad, ott a következmények is súlyosak. A magyar rendőrségnek a 2006. őszi eseményekben mutatott teljesítményéről 2007-ben értékelő elemzést írtam.<sup>7</sup> A nyilvánvalóan társadalmi-politikai okokra visszavezethető válságban a totális tehetetlenségtől a semmivel nem indokolható brutalitásig mindent megtörtént abból, ahogyan egy rendőrségnek jogállamban nem szabad működnie. A kialakult helyzet egyik magyarázata az, hogy a magyar rendőrség 1990-től úgy próbált az alkotmányos jogállam részévé válni, hogy eközben nem szakított a pártállami múltban kialakult szervezeti kultúrájával. Rendőrségünk 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 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 őszen 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 heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott, tétlen pedig azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen. Azt is mondhatjuk, hogy az 1989-es alkotmány valódi korlátokat állított a rendészet hivatásos állománya politikai tevékenységének tiltásával, de 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. 2010 után a kormányváltással megteremtődtek egy új alaptörvény megalkotásának a politikai feltételei. (Kevésbé a

<sup>6</sup> Finszter Géza: A rendészet elmélete, KJK KERSZÖV. Budapest, 2003. 254. o.

<sup>7</sup> Finszter Géza: A rendőrség védekező és támadó harcai 2006 őszen, Fundamentum, 2007/1. 53-57. o.

társadalmi és a szakmai feltételek, de ezek hiányát a kétharmados kormányzati többség a parlamentben könnyedén pótolta.)

Az alkotmányozás folyamatában lényegében két szembenálló nézet rajzolódott ki. Az egyik azt hangoztatta, hogy az 1989-ben elfogadott módosított alkotmány a jogállami forradalom egyik legsikeresebb eredménye, az alkotmányos demokrácia kiépülésének szilárd fundamentuma, az valójában végleges alkotmány, amelynek legfeljebb a rossz emlékeket idéző 1949. évi megjelölésén kellene változtatnia. E nézet hívei elszántan hirdették: „Nem engedünk a 89-ből!” A másik tábor, hivatkozva a módosított alkotmánynak arra a preambulumára, amelyik maga mondta ki az ideiglenességet, sürgette az új alaptörvény megalkotását.

A rendészeti jog tanulmányozójaként mindig az utóbbi tábor felfogását helyeztem, mert az volt a meggyőződésem, hogy az 1989-es alkotmány – minden erénye ellenére – az államszervezet egy elemét a rendészetet akként szabályozta, hogy azzal akarva-akaratlanul, de a pártállami rendőrségi modell túléléséhez járult hozzá. A gyakori alkotmánymódosításokkal pedig olyan helyzet alakult ki, hogy az már a jogbiztonságot fenyegeti, és ezen az alkotmányos normakontroll sem tud segíteni. Magam azt vártam az új fundamentumoktól, hogy azok a rendészet államszervezetben elfoglalt helyét lényegesen átalakítják, azzal, hogy elválasztják a honvédelemtől, azzal, hogy a civil közigazgatás részeként határozzák meg, és azzal, hogy a megújított önkormányzati rendszert alkalmassá teszik egyes rendészeti szolgálatok decentralizációjára, vagyis az önkormányzati rendőrség megteremtésére.

A felsorolt várakozásaim közül az Alaptörvény csak az elsőt teljesíti maradéktalanul, de amennyiben valóban elérkezik a távlatos rendészeti fejlesztések ideje, akkor a stratégia célok között a civilestítés és a decentralizáció is megjelenhet, természetesen nem két hét és nem is két év alatt, hanem egy hosszú távú, 10-15 évre tekintő fejlesztési program keretei között.<sup>8</sup>

### 3. A modern rendőrségek

Európában a modern rendőrségek a nemzetállamok kialakulásának az időszakában, a XVII. és a XIX. század közötti kevesebb, mint kétszáz év alatt jöttek létre. A francia centralizált-bürokratikus modell a XVII. század, a Grand Sicle abszolútizmusának a terméke, a porosz rendészeti hivatal Nagy Frigyes korszerű rendőrállamának a produkciója, a spanyol Guardia Civil a katalán és a baszk szeparatizmussal szembeni központosító törekvések terméke, a tartományi rendőrség a német egység kései létrejöttének köszönhető, az erősen centralizált, katonai elvek szerint felépült olasz rendőrség az olasz egység megteremtésének egyenes következménye. Kirajzolódik a rendészeti szerkezet monista, duális és a plurális modellje. A monista rendszer egyetlen általános hatáskörű rendőrségi szervezetre épül. (Lásd a skandináv államok, Hollandia és Észak Írország) A duális modell a francia befolyást jelezve, a rendőrség-csendőrség kettősséget mutatja. (Franciaország, Olaszország) A plurális modell pedig a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség mellett a csendőrség és az önkormányzati rendőrségek együtteséből áll össze. (Ennek példája Belgium volt, egészen a kétezres évek elején bevezetett reformokig, amelyek a belga megoldást a monista struktúra felé terelte.) Mindezekről különbözik az angol és a walesi decentralizált,

<sup>8</sup> Finszter Géza: *Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei*, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2011. 27. o.

önkormányzati rendőrség, míg Skóciában állami rendőrség működik. Emellett egyes kutatók a posztkommunista országok rendészetét önálló típusnak írják le.<sup>9</sup> (Magam a 90-es évek elején tiltakoztam ezen meghatározás ellen, mondván, hogy például Magyarország a Kiegyezést követően olyan fejlett közjoggal rendelkezett, hogy minden remény megvan a liberális jogállami hagyományokhoz való visszatérésre, ami talán leginkább a német és a holland mintáknak felel meg. Ma már elismerem, a rendszerváltás előtti negyven év stigmáit sokáig viselnünk kell. Hasonló következtetésre jutottak német kutatók, akik az NDK egykori népi rendőrségének beilleszkedési nehézségeiről írtak.<sup>10</sup>)

Az európai jogállamiság kiépülése a XIX. század teljesítménye volt. Ez a folyamat is nemzetállami keretek között zajlott, sőt nem kevés mértékben az állami önállóság további erősítését jelentette. A büntető, a vétségi és a kihágási (szabálysértési) törvények megszületése a rendészet anyagi jogát országonként építette fel. A büntető per szerkezete a kontinensen a francia inkvizitórius rendszert követte, a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakasza, a nyomozás csak viszonylag később, 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 bünyügyi rendőrség nyomozási munkáját is eljárási formák közé illesztette. Mindez azt is jelentette, hogy a tiszta inkvizíciós elv mellett már a rendőrségi nyomozásban is megjelentek a vádelyvelelemi.<sup>11</sup>

A klasszikus jogállami fejlődés a XIX. század végére még egy következménnyel járt. Megváltoztatta a rendőrség szakmai arculatát. A közbiztonsági és a bünyügyi rendőri feladatok markánsan elkülönültek egymástól. A közbiztonsági rendészet a közigazgatás része lett, a bünyügyi nyomozás pedig a büntető igazságszolgáltatás előkészítésének feladatát látta el. A tömegzavargások és a bűnbundák elleni küzdelemben a rendészeti csapaterő váltotta fel a katonaság alkalmazását. Az őrködő, a beavatkozó és a felderítő rendészet eltérő jogi meghatározottságban, más-más szakmai szabályok szerint működik. A magyar rendészeti szakirodalom már a múlt század elején jól érzekelte és értelmezte ezeket a különbségeket. 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 őrködéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével...A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, őrködő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.”* Ezzel szemben viszont *„a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést.”*, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Jean-Claude Monet: i.m. 26. o.

<sup>10</sup> Ewald, Uwe and Feltes, Thomas: Germany: Multicultural Context, Crime and Policing in Germany: Challenges After Unification Police & Society, Special Issue: „Policing A multicultural Society”, Israel National Police, Avril, 2003.

<sup>11</sup> Gaetan, Di Marino: L' implantation et les remises en cause des dogmes accusatoire et inquisitoire, Revue Internationale de droit penal. 1997/2. 17. o.

<sup>12</sup> Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. MTA, Budapest, 1903. 306-313.

#### 4. A rendészet modernizációjának magyarországi kísérletei

A közigazgatás alkotmányos jogállamban a jog uralma alatt áll. „Az egész közigazgatás csak törvények alapján gyakorolható.” Az osztrák alkotmány 18. cikkének első bekezdését azért idéztem szó szerint, mert ez az alkotmányos alapelv hiányzik a magyar alaptörvényből. Nem csoda, hogy az eddigi stratégiák oly kevés figyelmet fordítottak a közigazgatási jog állapotaira, a célkitűzések megvalósításához vezető utak kijelölésében pedig szinte alig találunk jogalkotási feladatokat. A rendészeti közjog következő sajátosságaira érdemes figyelmet szentelni. A rendészeti közjog anyagi- és eljárásjogi természete:

- Az első nehézség abban van, hogy a közigazgatásban nagyon széles teret követel magának a szabad mérlegelés, a diszkréció, ami a rendészetben kiegészül az ún. generális klauzulával, egy olyan általános felhatalmazással, ami szerint a rendészet tegyen meg mindent, ami a jó és helyes közrend fenntartásához szükséges.
- Ha azonban a szolgálati ágakat ebből a szempontból is külön értékeljük, akkor látható, hogy a bűnüldözésben ilyen felhatalmazásnak nincs helye. A nagyon részletes és a normavilágosság követelményének megfelelő anyagi és eljárási normák léte alkotmányos minimum. A büntető hatalom állami monopóliuma semmilyen irányban nem törhető át.
- A közrendvédelemben a beavatkozó rendészeti intézkedések közel nem határozhatóak meg olyan egzakttsággal, mint a büntetőjog és a szabálysértési jog területén, de a beavatkozások az előbbiekhöz képest jóval szűkebb körben korlátozhatnak alapjogokat.
- A karhatalom (csapaterő) csak a legsúlyosabb közvetlen veszélyeztető helyzetekre van fenntartva, és a felhatalmazás a legitim fizikai erőszak alkalmazására is kiterjed. Ez utóbbi részletes eljárási szabályokat nem tűr, minthogy a rendőri fellépésnek ez a formája az egyedi élethelyzetekben szükséges veszélyelhárítás. A veszély mértékének és közvetlenségének kritériumai viszont már jogszabályba kívánkoznak. (Egyes vélemények szerint ezek a kritériumok hiányoznak példának okáért a gyülekezési jogról szóló törvényből.)
- Az igazgatásrendészet a közigazgatási hatósági jogalkalmazás egy ága, amelyben hatósági szolgáltatások és hatósági jogkorlátozó szankciók egyaránt benne foglaltatnak. Az igazgatásrendészetnek részletekbe menő anyagi jogi és eljárási normaigénye van.
- A közlekedés-rendészet a szabályozási szükséglet szempontjából hasonló az igazgatásrendészetéhez, az intézkedési beavatkozások megelőző és veszélyelhárító jellege viszont a közrendvédelemmel mutat sok rokonságot.
- A rendszerváltás környékén világos volt, hogy a rendészeti szervek létesítése, belső struktúrájuk kialakítása, hatáskörük és illetékességük megállapítása törvényhozási feladat. Ma az lenne kívánatos, hogy a szervezeti törvények jelen állapotát vizsgáljuk meg, mégpedig
- alkotmányossági szempontból annak fényében, ahogyan az Alkotmánybíróság például a rendőrségi törvény számos rendelkezését felülvizsgálta,
- rendszertani szempontból, arra tekintettel, ahogyan a rendészet anyagi és eljárási joga az elmúlt tizenöt esztendőben átalakult,

- szakmai szempontból, arra tekintettel, ahogyan a rendvédelem hazai és nemzetközi környezete és technikai lehetőségei megváltoztak
- és célszerűségi szempontból, annak eldöntésére, hogy mit kell megtartani a jövő államigazgatásában, mi adható át az önkormányzati közigazgatásnak és végül mi az, ami társadalmasítható.

Az előbbi feladatok a közjog területén jelentkeznek. A közbiztonság modern felfogása azonban a vállalkozói szférára is támaszkodik, ezért a magánjognak azok a forrásai is fontosak, amelyek a vagyonsvédelemmel és a magánbiztonsággal kapcsolatosak.

A jogalkotás harmadik iránya azzal függ össze, amit a szakirodalom a rendészeti jog „keresztbe fekvő” jogági jellemzőjének tart. Az olyan szabályozási tárgyak, mint az energia termelés és gazdálkodás, a hírközlés és informatika, a természet- és környezetvédelem, a kulturális értékek védelme, a közlekedés, az egészségügy, a bevándorlás, menekültügy és az állampolgárság alapvetően nem rendészeti tárgykörök, de mindegyiknek van rendészeti mozzanata. Az anyagi és szellemi értékek előállításának ezek a területei többé vagy kevésbé ki vannak téve a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyeknek, amelyekkel szemben rendészeti eszközökkel (tiltó normák és azok megszegőinek rendészeti korlátozása és szankcionálása) is védekezni kell.

A negyedik irány a rendészeti közszolgálat joga. A rendészeti személyzet jövőbeni kialakításánál több kérdés várt megválaszolásra: A 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (továbbiakban új Hszt.) ezeket a kérdéseket megválaszolta:

- Az első kérdés az volt, hogy a rendészeti köztisztviselő civil- vagy katonai típusú közszolgálati jogviszonyban dolgozzék? A válasz: a katonai rend teljes primátusa!
- Az elmúlt évtizedekben a hierarchia nyomta rá a bélyegét a képesítési követelmények, a hivatali beosztások (állománytábla) és a fizetési osztályok meghatározására. Ezt a rendszert át kellett volna alakítani, amennyiben a decentralizáció és a dekoncentráció harmóniája felé veszik az irányt az elkövetkezendő két évtized modernizációs programjai. (Nem lehet megvalósítani az első fokú hatóságok megerősítésének programját, nem növelhető a közvetlen vezetői szintek önállósága és felelőssége, ha a beosztások anyagi elismerése nem a tényleges teljesítménytől és a felkészültségtől, hanem a hierarchiában elfoglalt lépcsőfoktól függ.) A válasz: győzött a hierarchia!
- A humánpolitika és az életpálya modell kialakításának feltétele az, hogy a szervezetben világosan különüljenek el a szakirányú és a szervei működés feladatai. Továbbá a szakirányú szolgálati ágazatokban olyan módon kerüljenek meghatározásra a foglalkoztatási kritériumok, hogy azok fejezzék ki az ágazati feladathoz kapcsolódó szaktudás önálló szakmai elismertségét. Ehhez nélkülözhetetlen a gyakornoki rendszer bevezetése és az ahhoz kapcsolódó szakvizsga. A válasz: a szakirányú működés alárendelése az egységes szervezeti rendnek, a gyakornoki rendszer elvetése.
- Felmerült, hogy a vezetői szintek meghatározása szolgálati áganként eltérő elvek szerint történhet. A közrendvédelem decentralizációja a civil és a szakmai vezetés egészen új modelljét alakíthatja ki. A bünüldözés az igazságszolgáltatás kontrollja alá kerülhet. Csökkenthető a centralizált, országos irányítású rendészeti szolgálatok száma. Válasz: a centralizáció kizárólagos szervezési elv maradt, a növekedett a centrális irányítású országos hatáskörű rendészeti szolgálatok száma.

Amikor az előbbieken részletezett javaslatainkat megfogalmazzuk arra gondoltunk, hogy ilyen módon tervezhetővé válik a szervezeti struktúra jövőbeni alakítása, az, optimális létszáma, a költségvetésből való részesedése, valamint a finanszírozás módja (központi és/vagy helyi forrásokból). Azt további vizsgálatoknak kellene megállapítani, hogy az új Hszt. követte irány miként befolyásolja ezeknek a követelményeknek az érvényesítését. Ennek tükrében érdemes azt is felvetni, hogy a hatályos rendészeti működés képes-e megteremteni a minőségbiztosítás, a teljesítménymérés és a tervezés módszertanának harmóniáját a rendészeti igazgatás természetével. Vannak szolgálatok ahol valóban lehetőség van a „közszektor és a versenyszféra humán erőforrás-igazgatásbeli jogi szabályozásában a különbségek csökkentése” és vannak más szolgálatok, ahol ez egyenesen tilos. Az alkotmányos jogállamban ugyanis a hatalmi ágak megosztásának és a jog úralmának elvei kizárják, hogy a közigazgatás jövedelemszerző vállalkozásként működjön, amint hogy a magánszféra sem kaphat közhatalmi jogosítványokat. Ez nem azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása ne kívánna meg a hatékonyság és az eredményesség növelését, de ezeket nem a vállalkozói szféra módszereivel, hanem a közjog keretei között kimunkált közigazgatási intézményekkel lehetséges elérni. (A bűnüldözésben példának okáért a leghatékonyabb minőségbiztosítási rendszer a büntetőeljárás normák érvényesülése, az eredményesség és a célszerűség pedig kriminalisztikai módszerekkel biztosítható, amelyek kialakításához e tudományok jelentős fejlesztésére van szükség.)

Nem készülhet rendvédelmi stratégia a rendészeti működésről, a rendészeti szervezetről és a rendészeti közszolgálatról szóló közjogi normarendszer elemzése és a jövő jogalkotási feladatainak meghatározása nélkül. Más országok gyakorlatát követve sürgős szükség lenne a közbiztonságról törvényt alkotni, mert a legtöbb rögtönzés, ami a jogbiztonságot komolyan veszélyezteti, éppen ezen a területen történt. Egy ilyen törvény továbbá a közbiztonság beruházási igényeit is megfogalmazhatná, amely talán véget vethetne a hiánygazdálkodásnak. (De a pazarlásnak is, mert a törvényre emelt közbiztonsági stratégia számos párhuzamosságot és szervezet-burjánzást felszámolhatna.)

## 5. A modernizáció jövője, a stratégiai tervezés

A rendészeti stratégiának a szakirodalomban van egy szélesebb és egy szűkebb fogalma. Szélesebb értelemben a rendészeti stratégia valójában közbiztonsági stratégia, ami a személy- és vagyonbiztonságot erősítő célok meghatározását, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezését foglalja magába. Szűkebb értelemben a rendészeti stratégia a rendőrségek szervezeti és működésének a társadalmi változásokhoz alkalmazkodó hosszabb távra érvényes terve. A szervezéstudomány tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyik maga is modernizálódni akar. A változatlanlanságot nem lehet és nem is érdemes menedzselni.<sup>13</sup>

A magyar rendészeti szervek átfogó modernizációs stratégiával nem rendelkeznek, ilyen megalkotására történtek kezdeményezések, de elkészítésükre eddig nem született kormányzati elhatározás. (Tanulmányok a rendészeti stratégiához, Rendészeti Szemle 2010, Külön szám)

<sup>13</sup> Prestel, Bernhard: Police et management moderne, Revue internationale de Criminologie et de police technique, 1997/2. 134. o.



Az alkotmányos demokráciák centrumaiban a modernizáció első lépései a rendőrség működési kultúráját átalakító, a rendészet hatósági magatartását megújító irányzatok voltak. Ezek lényegében két stratégiai cél körül rendeződtek. Az egyik alaptörekvés (stratégiai cél) a rendészeti igazgatás társadalmasítása, a lakossági kapcsolatok erősítése, a decentralizáció és a legitim erőszakot kerülő, azt minimalizáló hatósági fellépés gyakorlattá válása volt. Ezek sorában az örökös rendőri jelenlét új megoldásai mellett a legnagyobb hatású átalakulást a közösségi rendőrség eszméje eredményezte. A másik iránynak a rendészet professzionalizmusának erősítése mutatkozott. A rendőrségi munka társadalmasítása lehet nagyon hasznos a közbiztonsági rendőrség munkájának hatékonyabbá tételében, de csak korlátozottan alkalmazható a bűnüldözésben.

Az alkotmányos demokráciák centrumaiban a modernizáció első lépései a rendőrség működési kultúráját átalakító, a rendészet hatósági magatartását megújító irányzatok voltak. Ezek sorában az örökös rendőri jelenlét új megoldásai mellett a legnagyobb hatású átalakulást a közösségi rendőrség eszméje eredményezte.

Hazánkban ez idáig átfogó kriminálstratégia nem született, de a tudományos műhelyek több javaslatot is tettek ilyen munka elvégzésére. Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet (Jelenleg Országos Kriminológiai Intézet) 1993-ban vitaanyagként szánt kriminálpolitikai koncepciót (továbbiakban: Koncepció) adott közre. A Koncepció 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.*”<sup>14</sup>

A bűnözés legveszélyesebb megjelenési formái, a bűnszervezetek, a kábítószer-bűnözés valamint nyomatékmal a terrorizmus és az ezzel egyre inkább összemosható migrációs fenyegetés az elmúlt évtizedekben próbára tették az alkotmányos demokráciákat. A biztonságpolitikai felfogás abból indul ki, hogy a társadalmakat semmilyen korábbi időszakhoz nem hasonlítható, példátlanul súlyos veszélyek fenyegetik. Ezekkel szemben olyan védelemre van szükség, amelyben már nem különül el a bűnözés elleni harc a hadviseléstől, a magánbiztonsági szolgáltatások összefonódnak a rendészeti hatósági tevékenységgel és az igazságszolgáltatást nem béníthatják meg jogvédelmet szolgáló garanciális szabályok. Terjedőben van egy új szellemiség, amely a hatalom korlátatlanságát hirdeti, a jogi garanciákban pedig a gyengeség jeleit véli felfedezni. Ez a szemlélet a veszélyek olyan fokozatait jelöli ki, amelyekkel szemben a jog hagyományos önkorlátozó eszközeivel már nem lehet harcolni. A dzsungelben a dzsungel törvényei a meghatározóak – írja Robert Kagan.<sup>15</sup> „*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*

<sup>14</sup> Ügyészségi Értesítő 1993/3. 1-12. o.

<sup>15</sup> KAGAN, Robert: Puissance et faiblesse. Commentaire, N. 99. Automne 2002. 517. o.

*biztonságot veszélyeztető tényezőket lát, és eltávolodik azon értelmezéstől, amely szerint a nemzetközi biztonság veszélyét kizárólag az államok közötti katonai agresszió jelenti.*<sup>16</sup>

Mindazok, akik kételkednek a „humanitárius” intervenciók humanizmusában, kitartanak a bűnözés elleni fellépés jogállami értékei mellett, hangoztatva azt, hogy a büntetőjog humanizálásának alig kétszázötven éves történelmi vívmányai nem adhatóak fel. De erre nincs is szükség, minthogy a bűnözés lényegében ma sem mutat más vonásokat, mint századokkal ezelőtt, aminek legalább két következménye lehet:

Az első következtetés az, hogy a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás humanizálódásának folyamatai nem a bűnözés megszelídülésével, hanem a büntető hatalom értékrendjének megváltozásával magyarázható. A kegyetlenségre nem lehet válasz a hatalom kegyetlensége, a bűnöző gátlástalansága nem ad jogot a hatalom korlátlan gyakorlásához, a bűnözéstől való félelem nem igazolhatja a hatalom korlátlan gyakorlását, az igazságszolgáltatás hatékonyságának kulcsa az igazság megállapítása és nem az, hogy eljárásai és az alkalmazott szankciók mekkora rettegés kiváltására alkalmasak. Ezekre az eszmékre épülhetett a joguralom elve (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, 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 egy olyan szintje, ami 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 túrik a hatalom korlátozását és azt képzelik, hogy olyan tudás birtokában vannak, amivel semmilyen más politikai alternatíva nem rendelkezik.

A harmadik következtetés, hogy a változtatás kényszere nem lehet a humanizmus alapértékeinek feladása. *„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.”*<sup>17</sup>

A kockázat-társadalom képe ijesztő. Témánk szempontjából kétségessé válik, hogy a közbiztonság, mint minden közösségi lét alapja egyáltalán fenntartható-e.<sup>18</sup> Ez a kétely az elmúlt évek néhány kormányzati dokumentumában is felfedezhető. Annak ellenére, hogy a rendszert 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.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról, amelyet felváltott a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat.

<sup>16</sup> Hans-Jörg Albrecht: A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára. Belügyi Szemle 2006/2.

<sup>17</sup> Korinek László: Újabb tendenciák, Belügyi Szemle, 2013/1. 32. o.

<sup>18</sup> Irk Ferenc: Biztonságérzet a rizikótársadalomban? In: Korinek László – Kőhalmi László – Herke Csongor (szerk.): Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára. PTE ÁJK Pécs, 2004.

## 6. A komplex biztonság

A komplex biztonsági szemlélet és a váratlan helyzetekre való azonnali beavatkozások igénye a hagyományos rendészeti igazgatást közelebb hozta a katasztrófavédelemhez. Amennyiben viszont minőségileg egymástól lényegesen különböző problémákat kapcsolunk össze a biztonsággal „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.”<sup>19</sup>

Az intelem a rendészeti igazgatás terjedelmi határainak a túlságosan szélesre nyitása ellen érvel. A veszélyelhárítás jog által szabályozható területeit célszerű elkülöníteni a jog által nem szabályozható, illetve a nem jogi, hanem más típusú normákkal (tudományos-műszaki fejlesztési követelmények, technológiai előírások, szakmai fogások) kezelhető területektől. 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 a megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. A veszélyek vállalásában nagy szerepe van a politikai reklámnak. A kormányzatok el tudják érni, hogy a saját felelőségi körükbe tartozó tevékenységeket alacsony kockázatúnak állítják be, míg bizonyos külső tényezőknek, amelyek rajtuk nem kérhetők számon, magas rizikót tulajdonítanak.<sup>20</sup>

A biztonság a társadalom és az egyén szükséglete. A veszély olyan fenyegetés, amelynek valószínű következménye a társadalom értékeinek sérelme lehet. A veszély forrása lehet tisztán természeti eredetű, amely emberi közrehatás nélkül is elindít veszteségekhez vezető oksági folyamatokat. Az emberi beavatkozásoktól mentes természeti környezet csak annak jobb megismerésével és a természeti folyamatok előre jelzésével tehető biztonságosabbá. A természeti veszélyek másik nagy csoportja már a természet-társadalom kölcsönhatásában keletkezik, ezért ezek a kockázatok lényegesen csökkenthetőek a természetes környezet megóvásával, a környezettudatos magatartással, azzal az elvvel, amely szerint a természet állapota tovább nem rontható. Ennek betartása minden állam, minden intézmény és minden ember kötelessége. A természet jelen állapotban való megtartása emberi jog, az élhető élet egyik fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20) határozata megállapítja: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.”<sup>21</sup> A természet-társadalom anyagcsere folyamatokból keletkező veszélyek egyfelől a természettudományok és a mérnöki apparátusok aktivitását, másfelől pedig a környezeti közigazgatás szolgáltató és hatósági korlátozó, szankcionáló közjogi intézményeinek a fejlesztését követeli meg.

A kormányzati stratégia számára a biztonság fogalom bevezetése értelmes absztrakció, de a közigazgatás napi teendőinek meghatározásához túlságosan széles általánosítás. Olyan törekvés ez, ami 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

<sup>19</sup> Renner, Michael: A biztonság új értelmezése, A világ helyzete 2005, újragondolt biztonság, Föld Napja Alapítvány, 2005

<sup>20</sup> Peretti-Watel Patrique: Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable? Risque et démocratie, IHESI, Paris, 1999

<sup>21</sup> Bándi Gyula: A környezetjogi felelősségről, Belügyi Szemle 2005/5.

által nem kezelhető jelenségek jelölhetőek meg. A nemzeti biztonságról szóló határozatok homályban hagyják azt a tényt, hogy alkotmányos demokráciákban a rendészet közigazgatási hatósági- és büntetőügyi funkciókat teljesít, amelyekben maradéktalanul érvényesülnie kellene a jog úralmának. Ez a szemlélet is hozzájárul *a stratégiák inflációjához*. A jelenség alatt 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), azonközben a szakigazgatási ágazatok egyre kevésbé kapnak segítséget a maguk sajátos követelményeinek megfelelő gyakorlati teendők kidolgozásához.

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

Az alkotmányos jogállam megszületésének feltétele volt a közjognak a magánjogról való leválása, ebből vezethető le mind a joguralom, mind a hatalmi ágak elválasztásának elve, és az, miszerint az állam elsőrendű kötelessége az emberi jogok védelme. A közbiztonság nem elavult fogalom, Világosan elkülöníti a magán és a közélet 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 fejleszhető. A közbiztonság attól nyer értelmet, hogy hatósági eszközökkel történő oltalmazása ezeknek az értékeknek létrehozni képes rendszereknek a zavartalan működését segíti. A közbiztonság a társadalmi jelenségek mérhető tartományába illeszkedik. A személy- és vagyónbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika tükrözi, 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 és az önvédelem egyéni és kollektív teljesítményei összegeződnek.

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

## **7. A kriminálpolitika két koncepciója**

A közbiztonság megteremtésének és védelmezésének két útja kínálkozik, az egyiket nevezhetjük preventívnek, a másikat pedig represszívnek.

*A preventív kriminálpolitika a következőkkel jellemezhető:*

Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket valamint a devianciára hajló személyiség jegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntető hatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem.

Támogatja a társadalom pozitív kontroll-mechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel csökkenhet a veszélyes helyek száma, mérsékelhetőek 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 korlátjait, 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 terhelten védő garanciákat sem lazítja fel. Az állampolgárok biztonságát nem tekinti alanyi jognak, hanem olyan államméltóság 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 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 elvnek 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) professzionizmusát.

Az előbbi célkitűzéseket hosszú távra (5-10 évre) érvényes stratégiába foglalja, amelyhez 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 eszközüvé, 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 versenyt, a kultúrát, a tudományt, a vallást az individuális értékek és a 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 elsősorú 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. (...a bűnözés olyan területe a társadalmi viselkedésnek, amelyről tulajdonképpen jó okkal feltételezzük, hogy nem független a genetikától.)<sup>22</sup> Ezt általában nyíltan nem vallja meg, de az un. 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, kertelés nélkül felvállalja.

A rendészeti erőszakot a bűn elleni küzdelem hatékony eszközének értékeli, 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 büntető szankciók erejében, igazán komoly eredményt a hosszú ideig tartó szabadságvesztéstől vár.<sup>23</sup> (A zéró tolerancia törekvése, hogy az elkövetőkkel szemben minél fiatalabb kortól, minél csekélyebb bűnökért, minél súlyosabb szabadságvesztés kerülhessen kiszabásra.)

Egyre türelmetlenebbül követeli a bűnüldözéstől és az igazságszolgáltatástól az eredményességet, az ügyek gyors és példát statuáló elintézését. Úton-útfélen hirdeti, hogy a XIX. században kialakított garanciális szabályokkal nem lehet hatásosan védekezni a XXI. század bűnözésével szemben. Az emberi jogok „túlhajtasát” rója fel a büntetőeljárás jognak

<sup>22</sup> Francis Fukuyama: Poszthumán jövődönk, Európa Könyvkiadó. Budapest, 2003. 49. o.

<sup>23</sup> Richard B. Freeman: Miért követ el sok amerikai férfi bűncselekményt? Esély, 2000/6.

és sürgeti azok mind erőteljesebb korlátozását. (A jog csak a törvénytisztelő polgárnak jár, mondja ez a felfogás.)

A sértettek kártalanításának elvi alapját - a represszió hívei szerint - az adja, miszerint a törvénytisztelő polgárok biztonsághoz való alanyi joga sérült meg, amikor az állam, ígérete ellenére, nem tudta megvédeni őket a bűncselekménytől. Ez a felfogás a sértett büntetőeljárás jogainak a szélesítését is a gyanúsított jogosítványok szűkítésével együtt tartja lehetségesnek.

A büntető hatalom működésétől idegennek minősíti a resztoratív igazságszolgáltatási technikákat. Változatlanul fő szerepet 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 engedelmisséget, 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 rendészet felfogás számára a stratégiai tervezésnek nincs jelentősége, a változatlanságot nem szükséges prognosztizálni. Mivel bevált, történetileg is igazolt formákat választ, ez a kriminálpolitika nincs késztetve arra, hogy politikai kompromisszumokat keressen. Hite szerint birtokában van a társadalomvédelem egyetlen helyes és vitát nem tűrő módszerének. A bűnös bűnhődjék!

## 8. A változó rendészeti igazgatás

A rendészeti stratégiák szűkebb értelemben, a rendőrségek szervezetének és működésének a társadalmi változásokhoz alkalmazkodó hosszabb távra érvényes tervei. Példának okáért az angol rendőrségnek a munkáspárti kormányzás idején elhatározott reformja, amely utóbbi ugyancsak a bűnüldözés professzionalizmusát és büntető szankciók szigorítását helyezte a középpontba.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy a rendészet modernizációja a polgári centrum országokban egészen a XX. század végéig az alkotmányos demokráciák értékeinek megőrzése mellett történt. A helyzet azonban gyökeresen más képet mutat az új évezredben. Azok, akik egyetértenek azzal, hogy a kormányzatok programjukban ne foglalkozzanak túlzott részletességgel és főleg távlatosan a rendészeti irányításával, arra hivatkoznak, miszerint a mindennapok biztonsági szükségleteire való gyors reagálás nem teszi tervezhetővé ezt a munkát. Egyfelől azért, mert az aktuális veszélyforrások nem

<sup>24</sup> Katona Géza: Az angol rendőrség reformja. Belügyi Szemle 2002/9. 3-27. o.

<sup>25</sup> Katona Géza: i.m. 7. o.

prognosztizálhatóak, másfelől azért, mert az arra adandó elhárító válaszok tartalma és formája is csak a pillanatnyi helyzet függvényében határozható meg. A stratégia hiányának vannak kézzel fogható előnyei. Például a kormányzati programokból kimaradt közbiztonsági elképzelések nem is kérhetőek számon a végrehajtó hatalmon, Továbbá a közbiztonság hiányzó víziói nem kényszerítik a központi adminisztrációt a rendészeti szervek folyamatos és átgondolt irányítására. Ha a kormányzó és az ellenzéki erők nem tudnak konszenzusra jutni a rendészeti politikában, akkor marad a rögtönzés, a válságkezelés, ami a kormányváltások idején a rendészet vezetésében zavart, sőt létbizonytalanságot is képes kiváltani, de kellő konformizmussal ezeket a nehéz hónapokat viszonylag könnyen túl lehet élni. A kormányra lépő új politikai erők viszont zavartalanul folytathatják elődeik taktikáját, pillanatnyi céljaiktól és ötleteiktől vezérelve használhatják a legitim fizikai erőszak alkalmazására szánt szervezetet.

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. A rendészeti igazgatásért felelős legfőbb hivatalnokai nem kíváncsiak az elmélet 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 rendőr konferenciák egyikén hangzott el a megállapítás, miszerint: „újra lelket kell önteni a rendőrökbe, akiknek hosszú éveken keresztül el kellett viselniük a szociológusok és kriminológusok aknamunkáját.”<sup>26</sup>

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 elutasítása. Ami a rendészetnek a jog uralma 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 büntető per. A felderítés titkossága pedig eleve határt szab a jogi rendezésnek, amely 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 rendőri szaktudás tiszteletének azonban a legjelentősebb akadályja 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. Végző 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 kárhozott 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 mondana a tényleges teljesítményekről, és akkor is, ha olyan jelenségek számszerű alakulását mérik, amelyekre a rendészetnek alig van befolyása.

<sup>26</sup> Loic Wacquant: A nyomor börtönei, Helikon Kiadó, Budapest, 2001. 46. o.



A rendőrségek számára előbb utóbb kiderül, hogy támogató, tervező és értékközvetítő politikai nélkül nem tudják betölteni társadalmi küldetésüket, és ha ehhez nem kapják meg a szakmai autonómiát, akkor hosszú időre a kiszámíthatatlan feudális függés állapotába kerülhetnek, amelyben minden kormányváltást krízisként élik meg. (Akinak pedig van szakmai önbecsülése a krízist kormányváltás nélkül is gyakran átélheti.)

A büntető tudományok hosszú ideig nem mutattak különösebb érdeklődést a rendészet iránt. Ezek a teóriák normatív megalapozásukkal a jogrend meghatározott részének a kiépítését támogatták, figyelmüket a jog belső világa kötötte le. Ez a távolságtartás még a perjogra is jellemző volt, minthogy a processzuális tan a rendőrségi felderítést nem tekintette a büntetőper részének. Gyökeres változást két körülmény idézett elő. Az egyik a kriminológia jelentkezése a büntetőtudományok sorában. Noha eredetileg a bűnözés ontológiai elemzése a statisztikai adatokból indult el, majd pedig a börtönpopulációk váltak kutatási tárgyá, csakhamar azonban kiderült, hogy sem morfológiát, sem oktatást, sem pedig profilaxist nem lehet művelni a rendőrségi felderítés eredményeinek ismerete nélkül. Az eredményes nyomozások aktái lettek a kriminológiai kutatások legbecselesebb forrásai. Így azután a büntető terület tudományos kutatói közül többen fordultak érdeklődéssel a rendőrségi munka felé, míg a rendészeti személyzet elméleti felkészültségű tagjai közül számosan a kriminológiához vonzódtak.

Egy újabb találkozási pontra a látenciakutatások mutattak rá. A bűncselekmények egy része azért marad rejtve, mert a hatóságok kapacitás hiányában képtelenek az összes jogsértés feldolgozására. De az sem véletlen, hogy éppen mi jut a nyomozó szervek tudomására, hiszen az függ a feljelentési aktivitástól, a szervezet elé állított kriminálpolitikai céloktól, a rendőrségi bürokrácia belső szervezeti érdekeitől és a rendészeti magatartást igazgató előítéletektől is. Ez utóbbi összefüggések túlhangsúlyozása szülte a különböző címkézés-elméleteket, amelyeknek az a lényege, hogy a bűnüldözés taszítja a társadalom legvédtelenebb tagjait (a rendőrség ún. puha célpontjait) a bűn útjára és gondoskodik arról, hogy kellő megbélyegzés által onnan szinte le se tudjanak térni. Bárd Károly utal a labeling-elmélet szociálpszichológiai indíttatású ágára, ahonnan a bírói útról való elterelés egyes kezdeményezései jöttek. Ezek az igazságszolgáltatásban olyan „degradációs ceremóniát” láttak, ami végső soron a bűnözés keletkezésért és terjedésért felelős.<sup>27</sup> A címkézés-elmélet egyoldalú túlzásaira Korinek László hívja fel a figyelmet. A látencia ugyanis nemcsak a hatósági szelekcio bizonyítéka, hanem azt is igazolja, hogy bűnöző karrier felépíthető a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek közreműködése nélkül is.<sup>28</sup> Mindezekből a vitákból annyi a megszívlelendő tanulság, hogy amennyiben a bűnözést kontrolláló intézmények szervezeti magatartásának ilyen nagy a jelentősége a bűnözés megismerésében, akkor a kriminológia nem tehet mást, kénytelen tanulmányozni ezeket a kontroll mechanizmusokat.

A bűnözés elméletének és a bűnüldözés gyakorlatának az egymásra találása nem volt problémamentes! Túlzásnak bizonyult az igény, amely a nyomozó hatóság minden tagját kriminológusnak szerette volna látni és a bűnüldözésre olyan oknyomozó feladatokat hárított, amely még egy tudományos laboratóriumnak is becsületére vált volna. Ezt a szemléletet erősítette a determinista felfogás ambíciója, miszerint a kriminológia felismerései és fogalmai épüljenek be a büntetőnormákba és váljanak az igazságszolgáltatás szempontjaivá. Az elméleti zavar megmutatkozott a megelőzésben vállalt rendőrségi

<sup>27</sup> Bárd Károly: A büntető hatalom megosztásának buktatói. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1987. 107. o.

<sup>28</sup> Korinek László: Irányzatok a kriminológiai gondolkodás fejlődésében. BM Könyvkiadó. Budapest, 2002. 116. o.

szerepekben is. Ahol a prevenciós mozgalmak élére a rendőrség került, ott vagy a megelőzés torzult el a tőle idegen represszív irányban, vagy a rendvédelem kényszerült eredeti rendeltetésétől és eszközrendszerétől távol eső szociális, karitatív tevékenységre. Mégsem volt hiábavaló ez az érintkezés. Egyszer azért, mert a rendőrséget a kriminológiai szemléletmód segítette saját valóságos szerepének a jobb megértéséhez és ahhoz is, hogy felismerje a profilaxisnak azt a szelvényét, amelyet csakugyan a kriminálpolitika lehetőségeinek a felhasználásával érdemes művelni.<sup>29</sup> Másodszor azért, mert a megelőzés rendőrségi ügyből társadalmi mozgalommá, szociálpolitikai stratégiává, a sértetteket támogató reparációs technikává vált. A kriminológia fő érdeklődési területe a bűnözés marad, noha a situációs 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.<sup>30</sup>

## 9. A közbiztonsági rendészet

A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözete. A veszélyelhárítás első mozzanata a jelenlét, ami nélkülözhetetlen a fenyegetés kellő időben történő felismeréséhez és ahhoz, hogy a veszélyből ne legyen sérelmi állapot. Az örködés felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás, azonosítható a közbiztonsági szolgálatok teljesítményével. Az örködő jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése éppen az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak konkrét hátrányokozásba. Az örködés nem monopóliuma a rendészetnek, ez a feladat a legkönnyebben társadalmasítható és a magántulajdon világában piaci szolgáltatásként is megtalálhatja a helyét.

A helyi közbiztonság erősítését szolgáló törekvésekből bemutatunk két magyarországi programot: A Magyar Rendőrség a XXI. században új kihívásokkal szembesült. A rendszerváltást megelőző időszakoz 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 probléma-orientált gondolkodásmód és rendőri tevékenység, ami a folyamatosan meglévő vagy visszatérő, ismétlődő jelenségekkel szemben lehet eredményes,

<sup>29</sup> Szabó András: Bűnmegelőzési stratégiák. Belügyi Szemle, 1988/12.

<sup>30</sup> Une vision de l'avenir de la police au Canada, Police-défi 2000. Solliciteur général, Canada, 1990. 19-21.

mivel már megtörtént eseteket vizsgál és igyekszik azok okaira reagálva megakadályozni jövőbeni előfordulásukat.

A „Több szintű 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 élőkészítő 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, Írországon 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 felkészítéséhez szükséges tananyag, kerülnek megrendezésre az oktatások, és történik meg a rendőrkapitányságok felkészítése a modell alkalmazására.

A 3. komponens a „Teszrendszer működtetése és monitorozás” szakasz. Az 1 éves időszakban történik meg a kidolgozott modellt 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 „Több szintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” című projekt vezetői összefoglalója, Kézirat, Belügyi Szemle szerkesztősége, 2011)

És 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.-ig a rendőrkapitányok és/vagy helyetteseik személyesen keressék fel az illetékességi területükön található települések polgármestereit és kérdezzék meg, milyen aktuális büntügyi/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.

## 10. Szervezeti modernizáció

A közbiztonsági szolgálati kultúra abból az előfeltevésekből indul ki, hogy a társadalom alapvetően jogkövető, amelyik megérdemli a rendészet gondoskodását. Szakmai

értékek: a konfliktus korai felismerése, az erőszakkerülés, a partnerekkel való együttműködési készség, a gyengékkel való szolidaritás, a másság tolerálása és a támogató beavatkozás, minél korábban, minél kisebb represszióval. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszere helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit parancsra soha nem lehet teljesíteni.<sup>31</sup>

A rendészet közbiztonsági tevékenysége, a jelenléten túl, közigazgatási hatósági eljárások foglalatja, amelynek jogi alapjait a közbiztonság anyagi joga, formáját pedig a közigazgatási hatósági eljárási jog teremti meg. A közbiztonsági rendészet a végrehajtott hatalom (önkormányzati rendőrség esetében a helyi autonómia) közvetlen irányítása alatt áll. „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökös természeténél fogva óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia, ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.”<sup>32</sup>

A jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a közösségi rendőrség szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillérei. Azonban az tévedés, hogy a közösségi gondolat képes lenne egy csapásra minden rendőri feladatot megoldani.

Az Egyesült Államokban a közösségi rendőrség két változata jött létre. Az egyik változat a veszély-források 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.<sup>33</sup>

A másik változat New York példája, ahol a veszélyforrások represszióval történő felszámolása képezi a stratégia alapját. Ez a felfogás fejeződik ki a modell márkanévében: „zéró-tolerancia”. Itt az eredmények látványosak (a bűnözés 1993 és 1998 között 44%-al csökkent), ellenben gyakoriak a rendőri túlkapások, amelyek elsősorban a kisebbségben élőket sújtják, valamint aggasztó következmény az is, hogy a rendőri aktivitás következtében jelentősen nő a börtönnépeség. A New York-i megoldásnak nagyszerű volt a marketingje, nem is véletlen, hogy napjainkban az egész világ erről beszél. A jó propaganda azonban más gyengeségeket is elfed, például azt, hogy a bűnözés csökkenése egy olyan magas szintről indult el, amelyre az európai régióban szerencsére nem találunk példát. Az is megfontolandó, hogy az egyik nagyvárosi régióból kiszorult bűnözés rendszerint máshova helyeződik át, végül pedig a statisztikai adatok megbízhatatlanságával ebben az esetben is számolunk kell.<sup>34</sup>

Működési modellnek tekinthető az un. intelligensen irányított (intelligence-led policing) rendészet, amelyet megalapoznak a rendőrségi számítógépes nyilvántartások és az ehhez kapcsolódó szakértői programok. Hazánkban a rendőrségi számítógépes nyilvántartás ROBOTZSARU néven ismert változata áll a bűnüldöző hatóságok rendelkezésére.<sup>35</sup> Mindez egy-egy múltban történt megoldatlan bűncselekmény felderítéséhez olyan tömegű

<sup>31</sup> Normandeau, André: Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire, *Revue internationale de la Criminologie*, 2/1998. 178.

<sup>32</sup> Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban, *Értekezések a társadalomtudományok köréből*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901, 313.

<sup>33</sup> Donzelot, Jacques –Wyvekens, Anne: Community policing „Chicago style”, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, No. 3. 2000. 245. o.

<sup>34</sup> Stauffer, Eric: La zero tolerance et la baisse de la criminalité dans la ville de New-York. *Revue internationale criminologie*, No. 2. 1999. 151. o.

<sup>35</sup> Hajzer Károly: Digitális nyomozás – Robotzsaru. *Belügyi Szemle*, 1999/11.

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) modell 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 vehetőek alá. A bűnelemzés támaszkodhat a magatartások jövőbeni alakulására irányuló pszichológiai tudásra, és így lehetőség nyílik a bűncselekmények előre jelzésére és azok megakadályozására. Az információk mennyiségét és minőségét jelentősen lehet növelni, ha rendészet széles felhatalmazást kap a társadalom „megfigyelésére”, amit rendszerint a korábban nem tapasztalt kivételesen súlyos kriminalitás fenyegető jelenlétével lehet indokolni. (Ilyen hivatkozás a terrorveszély, de a nemzetközi szervezett bűnözés, és újabban a migrációs hullám is lehet indoka a személyiségi jogok és a magánszféra számottevő korlátozásának.) Ezek bizony a rendőrállam jellemzői, és egyáltalán nem tekinthetők vadonatúj ötleteknek.<sup>36</sup>

A modern rendőrségek az elkövetett bűncselekmények felderítésében kötelesek felhasználni a természettudományok és a technika kínálta valamennyi lehetőséget, de alkotmányos demokráciákban ezt csak a joguralom szellemében, a hatalmi ágak megosztásának elve szerint, az emberi jogok tiszteletben tartása mellett teljesíthetik törvényesen. Azok az államok, amelyek ezeket az elveket feladják maguk jelentik a legnagyobb veszélyt az egyes emberek és közösségeik biztonságára.

## 11. Záró gondolatok

A bevezetőben két kérdést tettünk fel. Idézzük:

- Miként alakult át a polgári társadalom – és benne a rendőrség – az elmúlt két-háromszáz esztendő alatt?
- Hogyan voltak képesek a demokratikus politikai berendezkedések rendészetei megbirkózni a törvényesség és az eredményesség ellentmondásával?

Az első kérdésre adandó válasz szerint a rendőrhivatal a kontinentális Európában a modernitás hajnalán a közigazgatás első intézményei között született meg. Akkor, amikor a közbiztonság olyan társadalmi szükségletként jelentkezett, amelynek kielégítése az állam kötelessége lett, teljesítéséhez pedig nélkülözhetetlennek bizonyult az állami impériumból levezethető erőszak-monopólium birtoklása. A születés pillanata az abszolutizmus kora, amikor még hiányzott a fejlett közjog, ami a polgári alkotmányosságban a joguralom feltétele, és hiányoztak a szabad polgárok, akiknek emberi jogait a hatalomnak tisztelnie kell. A jogállam kiépülése hosszú, zsákutcákkal terhes folyamat volt, de a II. világháborút követő korszak legnagyobb teljesítménye mégis az volt, hogy a joguralom az alkotmányosság próbáját is kiálló jogrendszerre épült, és létrejött az az értékrend, amelynek a csúcán az egyes ember méltósága áll. A rendőrségek a születés pillanatának a stigmáit a mai napig magukban hordozzák, még a legsikeresebb szabad társadalmakban is. Elismert és megbecsült hivatásrenddé mégis csak ott válhattak, ahol a rendészet joga, a rendészeti

<sup>36</sup> Szikinger István: Az előrelátó rendőrség. In: Finszter Géza – Köhalmi László – Végh Zsuzsanna: Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs, 2016. 588. o.

szervezet és a rendészet működése követi az alkotmányos fejlődést, a szolidaritást és a toleranciát.

A második kérdés sem veszítette el aktualitását. A törvényesség és az eredményesség ellentmondása valószínűleg egyszerre marad fékezője és motorja a veszélyelhárításnak. Fékezője akkor, ha a minden áron való eredményességre törekvés szaktudás és emberség nélkül történik, és motorja akkor, ha a törvényes rend segíti a hozzáértés növelését és óvja a jog humánumát.