

A DEMOKRATIKUS JOGÁLLAMI RENDŐRSÉG ALTERNATÍVÁI A XXI. SZÁZADBAN

A rendőri mesterség, szakma, hivatás. Mai formáját az európai polgárosodás közel háromszáz éves története során nyerte el. Az ipari fejlődés, a piacgazdaság, a nagyvárosok kialakulása, a köz- és a magánélet szétválasztása, a közjog kiépülése, az emberi jogoknak minden más értéket megelőző felemelkedése, az alkotmányos demokrácia intézményeinek megerősödése együttesen azt eredményezték, hogy a rendőrségi hivatal a közigazgatás részévé, a jog uralma alatt álló közszolgálatáá nemesedett.

A JOGÁLLAMI RENDŐRSÉG létét a szabadság és a biztonság egyensúlyának köszönheti. Árutermelő piacgazdaság nem létezhet személyükben szabad emberek nélkül. A szabadság a magánautonómia megerősödésének egyik legfontosabb feltétele, érvényesülése csak a hatósági önkény megfékezésével lehetséges. A szabadság azonban számtalan új biztonsági fenyegetés forrása is. Az új kockázatok, amelyek a modernítással születtek, a közösségek számára a továbbiakban már nem teszik lehetővé, hogy személyüket és javikat pusztán önvédelmi eszközökkel oltalmazzák. A közbiztonság olyan szűkségletté vált, amelynek biztosítása életre hívta a közszolgálat első professzionális formáját, a rendészetet.

AZ EURÓPAI ORSZÁGOK ALKOTMÁNYAI A RENDVÉDELEMRŐL

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

Első megoldásként utalok azokra az alkotmányokra, amelyek részletes szabályokba foglalják, de legalább

meghatározzák a rendészet szervezetét és működését. Ez a rendészet pozitív alkotmányos szabályozása.

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

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

Az előbbi megoldások egyes alaptörvényekben együtt kerülnek alkalmazásra, míg más alkotmányok az egyiket vagy a másikat követik.

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

Az alaptörvények többségében a rendvédelmi igazgatásra vonatkozó, illetve a rendőrség szervezetét és működését közvetlenül meghatározó rendelkezéseket nem találunk. Ellenben csaknem minden alkotmány tartalmaz általános jogállami követelményeket a közigazgatással szemben. (A törvények uralma, a hatalmi ágak

megosztásának elve, a jogszerű, szakszerű és hatékony közigazgatás követelménye, a szubszidiaritás és a participáció, stb.) Esetenként ezt még kiegészítik a közszolgálati jogviszony létesítésének alkotmányos elvei. (Néhány országban a fegyveres szolgálat, illetve a hivatásos állomány tekintetében a politikai jogok gyakorlása korlátozható, lásd Görögország, Málta, Olaszország.)

Azokban az alkotmányokban, ahol a magyar megoldáshoz hasonló módon a rendvédelem közvetlenül is tárgya a szabályozásnak, ezek a szabályok rendszertanilag világosan elkülönülnek a honvédelmi funkciók szabályozásától, ezzel is jelezve, hogy a rendészet a közigazgatás része (Ausztria, Portugália).

Az önkormányzatiság elve az alkotmányos demokráciák egyik fundamentuma. Az alkotmányok többsége a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja a helyi közbiztonság védelmét, az önkormányzati rendészet alapításának jogát. A szövetségi államokban ez a jogosítvány természetesen megilleti a tartományokat (Ausztria, Németország). Ugyanakkor a bűnüldözés feladatainak jelentős része centralizált (szövetségi szintre delegált) struktúrákat igényel. (Ez a gondolat nevesítve is megjelenik a német alkotmányban.)

A törvényhozásnak feladata a rendészet törvényi szintű szabályozása, amely az önkormányzati rendvédelem törvényes működéséhez is alapul szolgál. Ahol a rendvédelem a belügyi kormányzat kompetenciája, ott a belügyminiszter az önkormányzati (tartományi) rendőrségek felett is törvényességi kontrollt gyakorol (Ausztria).

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

Az alkotmányos demokráciák sikeresen emelték rendőségüket a jogállami intézmények rangjára, de ez a teljesítmény számos ellentmondás forrása lett.

ELLENTMONDÁSOK ÉS ÚTKERESÉSEK

Az eredményesség és a törvényesség egy időben történő érvényre juttatása a rendészeti igazgatás alapvető ellentmondása. A rendészet az emberi jogok védelmét mások jogainak korlátozásával teljesíti. A jog uralma éppen a legsúlyosabb következményekkel járó rendőrségi beavatkozásoknál, a jogellenes támadások elhárításánál, nem jelent többet, mint a közösség érdekeit szolgáló felhatalmazást. Az intézkedések szükséges és arányos mértéke gyakran csak utólagos mérlegeléssel dönthető el. Az európai jogi térben a rendészeti közjog alkotmánybírói kontrollja jelentős mértékben hozzájárult a törvényesség és az eredményesség harmóniájának megteremtéséhez.

A hatalmi ágak megosztásának elve a rendészet irányításában akkor vált problematikusá, amikor a rendőség hagyományos közbiztonsági funkciói kiegészültek a bűnüldözési feladatokkal. A nyomozás irányítása nem kormányzati, hanem igazságszolgáltatási feladat. Ugyanakkor a nyomozó hatóságok szervei működését a végrehajtó hatalom hierarchikusan felügyeli. A közbiztonsági és a bűnügyi rendészet közötti törvényben szabályozott munkamegosztás, a szervezeti megoldások, a közigazgatási- és a büntetőeljárás jog együttesen adnak választ arra, hogy az egyes országokban ezt az ellentmondást miként sikerült feloldani.

A politikai irányítás és a szakigazgatás szakmai kritériumainak a harmóniáját a rendészetben sem könnyű biztosítani. A probléma már a francia forradalom emberi jogokról szóló deklarációjának XII. pontjában is megfogalmazódott. „Az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását teszi szükségessé, ennek a karhatalomnak tehát az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.” Ahol a szakigazgatás részletes jogi szabályozást nyerhet, ott a norma a politikai akaratot is korlátozza. Ahol viszont a döntések a szabad

belátáson alapulnak, ott a politika szárnyalása csak a szakmai követelményekkel szembesíthető. Ezért van annak nagy jelentősége, hogy a rendőrködés emelkedjék a hivatásrend rangjára, a politika pedig fogadja el közbiztonsági elképzeléseinek szakmai kontrollját.

A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmesség követelménye és a modern szervezéselméleti megoldások, amelyek az egyéni érdekeltiségre és a kooperációra épülnek, aligha egyeztetetők össze olyan szervezetbe, amit a tekintélyelvű és fegyelmező módszerek alkalmazására alakítottak ki. Bernhard Prestel, a magyar rendőrséget átvilágító Team Consult cég egyik vezetője, aki több európai rendőrség modernizációjában vett részt, tapasztalatait a következőkben foglalta össze: A szervezéstudomány tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyek maga is modernizálódni akar. A változtatást nem lehet és nem is érdemes menedzselni. Prestel kiemeli, hogy „a modern menedzsment a kollektív vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben résztvevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.” A szervezéstudomány és a rendészet Európa nyugati felében nem csupán azért találtak egymásra, mert a modern menedzser módszerektől a rendőrségnél is a humán erőforrások jobb kihasználását várták. Legalább ilyen fontos volt az is, hogy a vállalkozó szférából jó ismert hatékonysági (üzemgazdasági) szemlélet követésével tegyék ésszerűbbé a rendészeti költségvetések felhasználását.

A költségtakarékos közigazgatás követelménye és a közbiztonságot védelmező hatósági erőszak monopóliuma valóságos ellentmondás, ami utal a rendőrség költségvetési finanszírozásának nehézségeire. A közbiztonság megóvásának hatósági feladatai nem társadalmasíthatók és nem is rendelkeznek a piaci szabályok hatálya alá. A rendőrség még részben sem kötelezhető arra, hogy szolgáltatásainak értékesítésével járuljon hozzá fenntartási költségeihez. Ami

árúként eladható az már nem rendőri feladat, ami pedig rendőri feladat az nem lehet árúként.

A társadalmi bűnmegelőzés nagy rendszerei és a rendészeti hatósági igazgatás kapcsolatainak kialakítása az európai közjogi konstrukciókban sehol nem volt egyszerű feladat. A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, amelyik ugyanolyan beruházási igényekkel jelentkezik, mint a hírközlés vagy az úthálózat. A közbiztonság ugyanakkor kooperációs termék, amelyben a társadalom jelentős terheket vállalhat át, ezáltal szűkítve a hatósági beavatkozások területeit. Ha azonban a közösségek és a helyi autonómiák eszköztelenek és passzívak, a közbiztonság ügyét kizárólagos állami feladatnak tekintik, abban az esetben a preventív kezdeményezések nem tehermentesítik, hanem újabb feladatokkal terhelik a rendőrséget, anélkül, hogy azok teljesítéséhez költségvetési források állnának rendelkezésre.

A RENDŐRSÉGEK MODERNIZÁCIÓS KÍSÉRLETEI NYUGAT-EURÓPÁBAN

A második világháború után három esemény alakította a rendészet szakmai arculatát. Az első az emberi jogok győzelme a világ demokratikus országaiban, a második jelenség a bűnözés váratlan és tartósan bizonyuló emelkedése a 60-as évektől a 90-es évek derekáig, a harmadik fordulópont az európai állampárti diktatúrák eltűnése.

A következő kérdések merültek fel. Lehetséges-e a közbiztonság megvédelmezését egy időben választási programmá és politikai konszenzussá formálni? Lehetséges akkor, ha a kormányzati szándékot stratégiai gondolkodás segíti, és az átalakítás programja törvényhozási aktusban ölt 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.

Megvalósítható-e egyszerre két követelmény: a rendőri professzionalizmus erősítése és a rendészeti funkciók tár-

sadalmasítása? A közösségi rendőrség kanadai modellje azt igazolja, hogy igen. A legvilágosabban ezt a gondolatot Edmonton város rendőrségének az átalakítását elhatározó program bevezető jelmondata fejezte ki: a közbiztonság védelmezésében társadalmasítsunk mindent, amit lehetséges és utaljuk a hatóság monopóliumába mindazt, ami szükséges. Van ellenpélda is. A New York-i zéró tolerancia azt hirdette, hogy kriminalizáljunk mindent, ami lehetséges, a nyilvános vizelestől az utcai italozásig. A bűnök amerikai nagyvárosában a bűnözés lenyűgöző, 30-40 százalékos csökkenése következett be. Mielőtt még azt gondolnánk, hogy a siker kulcsa a büntetésekből van, megjegyezzük, hogy a zéró elv támogatására jelentősen emelték a rendőrség létszámát, kialakították a világ egyik legkorszerűbb számítógépes adatbankját és a civil szervezetekkel összefogva következetes helyi bűnmegelőzési programokat valósítottak meg. Ez utóbbiaknak köszönhető, hogy az amerikai metropolis valaha visszataszító metrója, vagy a bűnbandák egykori találkahelyeül szolgáló manhattani buszpályaudvar ma rendet és nyugalmat áraszt.

Elgondolható-e egy olyan átszervezés, amelyben a centralizáció megfér a decentralizációval? Az eredetileg 126 önálló önkormányzati rendőrség 43 egységbe történt összevonása Angliában az ésszerű központosításnak, az önkormányzati rendőrségek megjelenése Franciaországban a helyi autonómiák növekvő közbiztonsági szerepének a példái, anélkül, hogy a két ország közigazgatási rendszere szakított volna a történelmében gyökerező hagyományaival.

Realitásnak számít-e az olyan kriminálpolitika, amely egyszerre hirdet szigorú és megbocsátást, működött pozitív és negatív kontrollokat, kínál büntetést elkerülő alternatívákat és épít börtönöket? A bűnözésnek a 90-es évek közepétől mért számottevő csökkenése Amerikában és Nyugat-Európában azt igazolja, hogy csak a komplex közbiztonsági stratégiák számíthatnak sikerre, amelyek bizony nem csupán szellemi, hanem anyagi beruházást is

igényelnek. (A montreali Nemzetközi Bűnmegelőzési Központ adatai szerint az utolsó három esztendőben Angliában a társadalmi hátrányok leküzdésére és oktatási programokra 1,6 milliárd dollárt, bűnmegelőzési célokra pedig 2,25 millió dollárt fordítottak. Kanadában egy 1998-tól 2002-ig tartó négyéves közbiztonsági terv megvalósítására 21 millió dollár került elkülönítésre, Franciaországban a városok biztonságosabbá tételére az 1994-1998 közötti periódusban 1,1 milliárd dollárt költöttek.)

Van-e a rendőrségi modernizációnak kialakult módszertana? Igen van! Alkotmányos rendszerekben a rendőrség a közigazgatás része és a büntető igazságszolgáltatás előkészítéséért felelős nyomozó hatóság. Nagyszabású átalakítása csak a közigazgatási és az igazságszolgáltatási rendszerekkel összehangoltan történhet meg. A rendőrség közjogi megalapozása azt követeli, hogy a modernizáció kerüljön törvénybe, mert csak így biztosítható a rendszerint tíz-tizenöt évet igénylő program kormányváltásokon átvívelő megvalósítása és folyamatos költségvetési fedezetének megteremtése. A korszerűsítés ott lehet sikeres, ahol a rendőrség szakmai szükségletei, a társadalom közbiztonsággal kapcsolatos elvárásai és a kormányzatok kriminálpolitikai törekvése egymásra találnak.

Rajzolható-e az európai rendőrségek számára egy olyan jövő, amelyben megőrzik az állami szuverenitásban elfoglalt kiütetett helyüket és ugyanakkor integrációs szintű együttműködésre is képesek, összekapcsolható-e a globális és a lokális bűnüldözés? Jogrendszereket és rendőrségi modelleket kellene közelíteni, amelynek már van szervezeti kerete, az Europol, és van mintája is, az uniós jog.

AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYSZERZŐDÉSE A RENDŐRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉSRŐL

A rendőrségek nemzetközi együttműködése komoly akadályokba ütközik, mert olyan szervezetek kapcsolatait kell kiépíteni, amelyek nemzetállami keretek között születtek, a rendészeti normák pedig nem váltak a közösségi jog részévé. A rendőrségek nemzetközi együttműködésének

igen rövid a története. Sem a közbiztonsági, sem a karhatalmi tevékenység nem követel országok közötti kooperációt (Hacsak a nagy nemzetközi sportesemények rendőri biztosítását nem tekintjük ilyennek.) A bűnüldözés azonban már a XX. század elején sürgette a nemzetközi kapcsolatok kiépítését. Ennek szervezeti formáját jelentette az Európai Uniót és benne az Europol létesítő maastrichti (1992), majd az azt éppen a rendészeti közös akciók tekintetében (actions communes) jelentősen szűkítő amszterdami szerződés (1997). Megjegyzendő azonban, hogy miként az ügyészi és a bírói szövet (Eurojust), úgy a tagországok rendőrségeinek tevékenysége is nehezen kapcsolható össze. Ez a helyzet csak akkor változna, ha megvalósulhatna az európai szövetségi rendőrség gondolata, amelyre azonban alig van esély. Az Europol Egyezmény kihirdetéséről és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2006. évi XIV. törvény azonban felfogható egy olyan állomásnak, ami közelebb visz az uniós rendészeti kapcsolatainak szorosabbá tételéhez.

Az Unió még el nem fogadott alkotmány szerződése a térség rendőrségi együttműködése számára igen kedvező terepet biztosít. Az alkotmány szövegének a rendészeti érintő rendelkezéseiről összefoglalóan a következők állapíthatók meg:

– A rendőrségi együttműködés az Unió és a tagállamok közötti ún. osztott hatáskörbe tartozó uniós ügyek egy csoportját képezi, ahol meghatározóak a nemzeti törvények és a nemzetközi szerződések. A jövőben elképzelhető, hogy egyes kérdéseket uniós törvények fognak rendezni, feltehetően ott, ahol a nemzeti törvények hallgatnak vagy közöttük más módon nem feloldható ellentmondások vannak.

– A bűnözés nagyobb része mindenhol helyi jelenség, lokális kezelést igényel. Az uniós bünyügyi együttműködés a legsúlyosabb bűncselekményekre korlátozódik, mindazokra, amelyek az egységes uniós közbiztonsági érdeket is veszélyeztetik.

– Az egyedi bűnyügyekben történő együttműködésről, az Európai Parlament véleményének kikérését követően,

a Miniszterek Tanácsa egyhangúlag dönt. Korábbi tapasztalatok ezt a megoldást aggályossá teszik, ugyanakkor azonban annak garanciális jelentőség nem lebecsülhető.

– A rendőrségi kooperáció szükségessé teheti az európai ügyész státuszának megalapítását, de ez nem jelenti uniós szintű büntető bíróság létesítését. Az Europol feladata, mint láttuk, megmarad a koordinátori szerepben, nem cél szövetségi rendőrség létrehozása.

– Az operatív bünyügyi együttműködés uniós szinten is az emberi jogok védelme, a szükségesség és az arányosság Strasbourgban kidolgozott elveinek betartásával valósulhat meg. További garanciális szabály, hogy a közös akciók felett az Európai Parlament és a tagországok Parlamentjei ellenőrzést gyakorolhatnak. Ennek módja azonban még nincs kidolgozva.

Tudjuk, hogy az Unió alkotmány szerződése még nincs hatályba, elfogadása nehézségekbe ütközik. Csak remélhetően lehet, hogy mindez a bűnüldöző hatóságok nemzetközi együttműködését lényegesen nem fogja hátráltatni.

EGYSÉGES KÖZBIZTONSÁGI TÉR, EGYSÉGES KRIMINÁLPOLITIKA

Az Európai Unió mértékadó vélemények szerint ma még nem rendelkezik egységes kriminálpolitikai koncepcióval. Az előbbieken idézett alkotmánytervezet az első olyan dokumentum, amely egy ilyen stratégia körvonalait megrajzolja. Nagyon helyes lenne, ha követve számos ország gyakorlatát az Európai Parlament törvényt alkotna a szabadság, a biztonság és a jog térségének közbiztonságáról.

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

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 személyiség

jegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciók fogja fel, amelyben az állami büntető hatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem.

– 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.

– A közigazgatás modernizációjának részeként tervezi meg és hajítja 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 nem talált) professzionalizmusát.

A büntetés elvű 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 hatás-

gi 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 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. (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 „túlhajítását” rója fel a büntetőeljárási jogra és sürgeti azok mind erőteljesebb korlátozását. (A jog csak a törvényisztelő polgárnak jár, mondja ez a felfogás.)

– 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 engedelmességet, a veszély vállalását, a bajtársi szolidaritást. A rendészetet élesen elkülöníti a civil közizgaz-

gatótól, amelyet az egyenruha és a fegyverviselés jól szimbolizál. Hirdeti, hogy a militáns szervezeti kultúra a jövőben is megőrzendő alapvető kollektív érték.

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 felismerhetőek az egyik vagy a másik típushoz közelítő túlsúlyos elemek. Példának okáért az amerikai kontinensről elindult „zéró tolerancia” elmélet a decentralizált amerikai rendőrségi modellekre is kiválóan alkalmazható, noha általában igaz, hogy a represszív kriminálpolitika a centralizált megoldásokat részesíti előnyben. Nem véletlen azonban, hogy ez a rendőrségi irányítási eszme New-Yorkban született, egy olyan ország nagyságú város rendőrségében, amelynek létszáma (közel 48 ezer fő) messze meghaladja a mai magyar rendőrség létszámát (kb. 38 ezer fő). Ugyancsak ellentmondás az is, hogy a menedzser szemléletű 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. Nem igaz az sem, hogy az egyik tudományosan megalapozott, az alkotmányosság eszméjének megfelelő és humanista elkötelezettségű, a másik pedig populistarista, elméletet tagadó, populistarista, diktatórikus és embertelen. Nem is véletlen, hogy a kriminálpolitikák elmélyült tanulmányozói valamennyien arra a következtetésre jutnak, hogy a két típus erényeinek ötvözete, az ún. „két nyomtatú” megoldások az igazán sikeresek. Végül tapasztalat az is, hogy nem ad eligazítást a politikai élet hagyományos jobb- és baloldalként való leírása arra a kérdésre, hogy ezek a parlamenti oldalak melyik kriminálpolitika mellett törnek lándsát. A 90-es évek fordulójáig szinte valamennyi polgári kormányzat, politikai

színeitől függetlenül preventív elkötelezettségű volt, míg a jelenlegi szakaszban, az ezredfordulón, a konzervatív megoldások reneszanszát éljük.

ÚJ TÍPUSÚ KOCKÁZATOK, A TERRORIZMUS FENYEGETÉSE

Bernhard Prestel kevesebb, mint tíz évvel ezelőtt született gondolatai a rendőrségi fejlesztéseknek egy optimista korszakát jellemzik, amikor még erős hit élt abban, hogy a közbiztonság jogállami eszközökkel is megvédelmezhető. Időközben azonban a nemzetközi szervezett bűnözés terjedése, az illegális kábítószer kereskedelem, de főleg a terrorizmus 2001. szeptember 11-i támadása mintha az önkorlátozó rendészeti hatalomgyakorlás végét jelentené.

Az esztelen New York-i és washingtoni támadás óta nem sok idő telt el, de a végrehajtó hatalom alá rendelt rendészetek átalakítására irányuló törekvések már jól körvonalazhatóak.

Ezek a következők:

– Számolni kell olyan fenyegetésekkel, amelyek leküzdésében csökkenteni szükséges a katonai és a rendészeti beavatkozások közötti különbségeket, mondván, hogy az előidézett veszélyek és az okozott károk már háborús méretűek.

– 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. A gyanú helyét a kockázatelemzés, a gyanúsított szerepét az ellenség képe váltja fel.

– 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 véten környezetet súlyosabb veszélyeknek teszi ki, mint az a bűncselekmény, amelynek megszakítására törekszik.

A katonai manőverek viszont maximális erő kifejtés igényelnek, amelyek nem ismernek sem térbeli, sem időbeli, sem emberességi korlátokat.

– 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 amennyiben csak a felhatalmazásokat növelik szinte korlátlanul, akkor a totális elhárítás csapdájába esnek. Mindenki gyanús lesz, az információk rendezetlen tömege értékelhetetlenné válik és ezek nyomán hisztérikus döntések születnek.

– A bűncselekmények leleplezését büntetőeljárás követi annak érdekében, hogy érvényesíthető legyen az állam büntető igénye. Az igazságszolgáltatás alapja a valóság-nak megfelelő tényállás megállapítása. Az eljárási garanciák egész rendszere, de különösen a védelem joga és a gyanúsítottal szemben alkalmazható kényszer korlátozása azt szolgálja, hogy az ítélő hatalom legyen képes az igazságot feltárására. A hadviselésként művelt bűnüldözés azonban nem ismer garanciákat.

– A bűncselekmények megelőzése csak az okok feltárásával lehetséges. Az okási tényezők kutatása pedig végső soron a társadalom önkritikája is. Ezért van, hogy a kriminológia csak a szabad országokban fejlődhetett, a diktatúrák pedig tiltották ennek a tudománynak még a létét is. A terrorizmussal kapcsolatban most az a bénító tünet mutatkozik, hogy a szolidaritás és a közös cselekvés érdekében tilalmazzák a terrorista jelenségek bármiféle magyarázó értelmezését és száműzik a jelenségek önkritikus megismerését, amely pedig a civilizált világ eddigi

nagyszerű teljesítményeinek az egyik előfeltétele volt. Az okok kutatásának betiltása elbűvíti a döntéshozókat, és utat nyit a nyers bosszúnak, a korlátlan önkénynek.

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

Az Unió alkotmány-szerződése Európát a szabadság, a biztonság és a jog térségének határozza meg, és mindezt idáig sikerrel utasította el az előzőekben összefoglalt hadviselési kriminálpolitika gyakorlatát. Ugyanakkor tény, hogy az új veszélyek megváltozott kezelési technikákat követelnek, amelyek a rendvédelmi-, a katonai- és a civil elhárító képességek integrációjára épülhet. „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 biztonságkonceptciónak. 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.”

A magyar irodalomban Irk Ferenc volt az, aki megpróbált olyan osztályozási szempontokat érvényre juttatni, amelyek a jóval differenciáltabb kontrollok lehetőségével kecsegtetnek. Egyik felosztási alap a társadalmi cselekvések szükségletkiegészítő jellege, a másik pedig a magatartás legitím vagy illegitím minősítése. A jog által

szabályozható területeket a szerző elkülöníti a jog által nem szabályozható, illetve a nem jogi, hanem más típusú normákkal (technológiai előírások, szakmai fogások) kezelhető területeket. 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.

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

Vannak a „kockázattársadalomnak” pozitív olvasatai is. A kockázat statisztikai kiszámíthatósága volt az alapja az árutermelő társadalmakban nélkülözhetetlen biztosítási szerződéseknek. A káresemény valószínűsége meghatározható és ezáltal pénzben is kifejezhető az a biztosítási összeg, amelyet az ügyfélnek fizetnie kell, illetve annak a kártérítésnek a nagysága, amelyért a biztosítási vállalkozónak helyt kell állnia. A kriminológia is él a statisztikai valószínűség eszközeivel, amikor bizonyos potenciális sértetti kategóriákban az áldozattá válás valószínűségét becsléssel állapítja meg. Nyilván az ilyen kutatásoknak is van kárfelmérő jelentése (amikor a költségvetésnek azt kell eldönteni, hogy évente mekkora összeget fordíthat a bűncselekmény áldozatainak kártalanítására). Az igazi haszon abban van, hogy pontosabban kijelölhető az a populáció, amelyet a bűnmegelőzési akciók megcélznak. (Megjegyzem ezek rendszerint nem a leginkább veszélyeztetett rétegekből kerülnek ki, mert őket éppen hogy nehezen lehet a profilaxis eszközeivel megszólítani.)

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 a megteremtéséhez is hozzájárulhatnak. A szakirodalomból ismert, hogy az ötvenes évek nyugat-európai motorizációja a közlekedési balesetek drámai emelkedésével járt. A közlekedésrendészeti szankciók egész légióját vezették be, de átütő sikert csak az autógyártás technikai fejlesztése és az autópályák kiépítése hozott. 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 kérhetőek számon, magas rizikót tulajdonítanak. Ezzel a technikával akár demokratikus intézmények is lebonthatók, ami végső soron a diktatórikus hatalomgyakorlás elfogadtatását okozhatja. (A tekintélyelvű rendszereknek ezért van mindenkor szükségük masszív ellenségképre.)

A biztonság a társadalom és az egyén szükséglete. A veszély csak olyan fenyegetés, ami a társadalom értékeit támadja. A veszély forrása azonban 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 mozgások előre jelzésével tehető biztonságossá.

A természeti veszélyek másik nagy csoportja már a természet-társadalom kölcsönhatásában keletkezik, ezért ezek a kockázatok lényegesen csökkenthetőek a természetes környezet megóvásával, a környezettudatos magatartással, azzal az elvel, amely szerint a természet állapota tovább nem rontható. Ennek betartása minden állam, minden intézmény és minden ember kötelessége. A természet jelen állapotban való megtartása másfelől emberi jog, az élhető élet egyik fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20) határozata megállapítja: „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is.” A természet-társadalom anyagcsere

folyamatokból keletkező veszélyek egyfelől a természet-tudományok és a mérnöki apparátusok aktivitását, másfelől pedig a környezeti közigazgatás szolgáltató és hatósági korlátozó, szankcionáló közbizalmi intézményeinek a fejlesztését követeli meg.

Egy ilyen rendszer megköveteli-e az államtól, hogy átfogó biztonsági stratégiát alkosson, amely valamennyi veszélyforrás rendszerszemléletű és koordinált kezelését tűzi ki céljául.

A RENDVÉDELMEI MODERNIZÁCIÓJÁNAK MAGYARORSZÁGI KÍSÉRLETEI

Hazánkban a rendvédelem modernizációja érdekében az utóbbi években nagyszabású stratégiai tervezés indult. A szervezetkorszerűsítés távlatos tervezésével szemben megfogalmazható néhány általános kérdés:

- Nem tisztázott, hogy a stratégiaalkotásnak milyen tartalmi követelményeknek kell megfelelnie.

- Nem eldöntött, hogy milyen stratégiákra van szükség és ezek hogyan épülnek egymásra.

- Nem világos, mely esetekben a Parlament, mikor a Kormány és mikor a szakigazgatás a stratégia tervezési szintje és az sem, hogy a terv dokumentum milyen jogszabályi vagy azon kívül eső irányítási formában jelenjen meg.

Ami a tartalmi követelményeket illeti, az első lépés a jelen állapot precíz analízise. Ez feltűnő módon szinte valamennyi stratégiai tervből hiányzik. A 2005. évi rendvédelmi stratégia ebből a szempontból ugyancsak érdekes ellentmondásokat mutat. A jelen helyzet bemutatása a most említett dokumentumból is hiányzik, ellenben a következtetések sorában több olyan megállapítást olvashatunk, amelyekből kibontakozik az el nem készített állapot analízis feltételezhető tartalma. Nézzünk néhányat ezek közül:

„Ezzel együtt tény, hogy az elmúlt évtizedben folyamatosan, változó intenzitással ható ellentmondás alakult ki a rendvédelmi szervezetek növekvő feladatai és a számukra rendelkezésre bocsátott költségvetési erőforrások,

valamint a költségvetési bevételi előirányzatok között. Ez nem teszi lehetővé a folyamatos fejlesztést, az egyes rendvédelmi szervezetek között, illetve szervezeteken belül működést zavaró ellátási különbségek alakultak ki. Az ellentmondás rövidtávon a fejlesztési prioritások koncentrációjával, a belső tartalékok felhasználásával kezelhető volt, hosszabb távon azonban a rendvédelem minőségi színvonalának visszaeséséhez vezethet.”

Az előbbi fejtegetés akkor lenne igazán hatásos, ha azt alátámasztaná néhány adat, pl. a rendvédelmi szervek költségvetési részesedésének alakulása 1990-től, a bérhányad, a dologi kiadások és a fejlesztésre fordított összegek nagyságrendje, a technikai ellátottság, az eszközök amortizációja és pótlásuk stb. A költségvetési elemzésnek más következménye is lenne. Megkerülhetlenné válna annak eldöntése, hogy a közbizalmi által szabályozott rendészeti igazgatás egy alkotmányos jogállamban működtethető „üzemszerűen”, úgy, hogy attól még bevételeket is követelünk. Ha a közbizalmi igazgatási jog szakembereit az ilyen kérdések megvitatásától rendre távol tartjuk, akkor persze a „vállalkozói” szellemiség szárnyalhat, csak annak következménye egy állandó finanszírozási gondokkal küszködő rendvédelmi szervezet lesz.

Az állapot-analízis akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztó:

- a rendvédelem szervezete;
- a rendvédelem működése, és végül
- a rendvédelem (anyag- és eljárás-) joga.

Ami a rendvédelem szervezetét illeti a stratégiából csak közvetett úton értesülünk arról, hogy itt vannak nehézségek:

„A rendvédelmi tevékenységet végző, azt támogató, közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó szervezetek, heterogenitása és nagy száma miatt indokoltnak látszik központi integrált rendvédelmi koordinatív szerv létrehozása.”

Mivel a stratégiából hiányzik a szervezetek jelen állapotának bemutatása, az olvasó úgy jut el ehhez a következtetéshez, hogy nem tudja, milyen tényekre

támaszkodva látják úgy a stratégiák, hogy egy újabb szervezet létrehozásával lehet megoldani azt a problémát, amely szerint sok a szervezet.

További talány, hogy ez a heterogenitás szükségszerű adottság, avagy valamiféle torzulás. Erre a kérdésre sem lehet sommás választ adni. A közrendvédelemben a decentralizáció, a közlekedés-rendészet tekintetében pedig a dekoncentráció fokozása egyenesen kívánatos lehet. A nyomozóhatóságok esetében viszont a szervezeti koncentráció a helyes irány. Egy felelős stratégia a szervezeti kérdések sorában nem kerülhetne meg olyan problémákat, mint a Szervezet Bűnözés Elleni Koordinációs Központ tevékenysége, avagy Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgáltatának a funkciói, különös tekintettel az új büntetőeljárási törvényre.

A stratégia rendőrségi feladatokról szóló felosztásában olvassuk a következőket:

„...a bűnmegelőzés, a társadalmi és civil kapcsolatok szervezeti rendszerének és működési feltételeinek megújítása;”

A bűnmegelőzés a kormányzati aktivitás elmúlt három esztendejének legfontosabb színtere volt. Ebben az esetben az állapot analízis arra adhatott volna választ, hogy vajon milyen eredményeket hozott napjainkig ez a munka. Ha erre nem tudunk válaszolni, akkor a jövőt sem láthatjuk világosan. Az Országgyűlés 2003-ban elfogadta a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját. Ismét felmerült a kérdés: hol van a rendészeti igazgatás és a bűnüldözés helye ebben az elgondolásban. Különlegesen részletes kormányhatározat sorolja az egyes minisztériumok bűnmegelőzési feladatait és biztatja a civil társadalom különböző alakulatait az önvédelmi képességek javítására. Viszont nem világos, hogy mi a végrehajtó hatalom stratégiája a bekövetkezett jogellenes támadások elhárításában és az állami büntető igény érvényesítésében. Ez annál inkább ellentmondás, mert a társadalmi bűnmegelőzés sikere elsősorban nem a bürokrácia aktivitásán, hanem a polgári öntudat erősödésén múlhat. Tudjuk azt is, hogy a profilaxis csak kor-

látozott mértékben támaszkodhat a hatósági represszió eszközeire, ellenben a rendészeti igazgatás éppen a legitim erőszak alkalmazására kap felhatalmazást, azt pedig, hogy ezzel a hatósági monopóliummal milyen színvonalon képes élni, nagymértékben a hozzáértő kormányzás határozza meg. A központi adminisztráció rendészeti irányításban mutatott felkészültségét a bűnmegelőzésben kifejtett szorgalom nem pótolja.

A jövő ígéretei között találjuk „...a rendőrségi szervezeti és működési reform második ütemének” végrehajtását.

Arról, hogy mi volt az első ütem, azt miért nevezhetjük reformnak és annak milyen értékelése adható, a stratégiai hallgat. (Legalább az elvárható lenne, hogy a Nemzeti Nyomozó Iroda és a Rendészeti Biztonsági Szolgálat létesítésének célkitűzéseit és azok megvalósulását megismerhessük.) Vannak feladatok a terrorelhárítás, avagy a bűnelemzés területén, de arról, hogy ezek a rendvédelmi funkciók ma hogyan működnek, a stratégia ugyancsak nem szól.

„...a közigazgatás régiós átalakításához igazodóan – a rendőri szervek regionalizációja (a régió-főkapitányságok, illetve a Központi Régió rendőri szervezetének kialakítása);”

Itt is lenne mit rögzíteni a közelmúltból. Milyen erőfeszítések történtek a közigazgatás területi rendszerének átalakítására, hova vezettek ezek a kísérletek, miért nem valósulhatott meg számos elgondolás? Nincs válasz, az előzmények értékelése elmarad, majd pedig következik a kellő fundamentumokat nélkülöző jövőkép:

- ...a helyi rendőri szervek hálózatának (a „rendőrháló-
nak”) a kistérségi rendszerhez történő igazítása;
- a regionális és kistérségi rendőri szervezetek működésének alapját képező jogszabályi háttér kialakítása, a belső normák kimunkálása;”

Ennek a résznek a záró gondolata a következő:

„...a rendőrszakmai irányítás és vezetés rendszerének igazítása az új szervezeti felépítéshez;”

A jelen állapot bemutatása során kellene megismerkednünk a „rendőrszakai irányítás” most érvényesülő gyakorlatával, és akkor tudnánk megítélni, hogy egy másfajta struktúra milyen új vezetési módszereket igényelhet. Egy korábbi tanulmányomban a szakmai irányítást a következőkkel jellemeztem: „A politikai struktúrában elfoglalt hely szerint a magyar rendőrség represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelynek az irányításában fellelhetőek autoriter (tekintélyelvű) módszerek is (kézi vezérlés, vezetési szinteken való átnyúlás, személytelen szabályok helyett a vezetői tekintély túlsúlya).” Vajon az ezerkilencszázkilencvenes évek tapasztalatai ma már nem érvényesek? Erre kellett volna válaszolnia a jelen helyzet elemzésének, ebben az esetben a jövő útjai is pontosabban kijelölhetőek lennének.

A hiányolt részekkel kapcsolatban még egy példát említek. A rendvédelmi stratégia feladatként határozza meg:

„...a BM BSZKI és a bűnügyi technikai tevékenység összhangjának javítása;”

Ezzel kapcsolatban a kialakult helyzet rögzítése annál fontosabb lenne, mert a szakértői szervezetnek a rendőrségtől történt elválasztása egyes szakmai vélemények szerint megfontolatlan lépés volt, ami az európai rendőrségi azonosító laboratóriumok több mint száz éve kialakult struktúrájának is ellentmond. Egyébként is a bűnügyi szolgálat helyzetének megítélésében a bűnügyi technika állapota kitüntetett jelentőségű, ezért bármiféle feladat meghatározás csak a korrekt tényhelyzet feltárásán alapulhat.

Az állapot-analízis kényelmetlen dolog, mert tényeket közöl, amelyek nem mindig szívderítőek, továbbá az a tulajdonságuk is megvan, hogy az analízist csak szakértelemmel lehet elvégezni. Az ilyen stratégiai tervezést nem lehet a szakmák megkerülésével végrehajtani. A rendőri professzionalizmus első feltétele, hogy világos legyen a szervezeten belüli munkamegosztás és az fejeződjék ki az értékelésben is. A jelen állapot más

jellemzőkkel írható le a bűnügyi szolgálatnál, megint más mutatói vannak a közrendvédelemnek, a közlekedésrendészetnek, a csapaterőknek és az igazgatásrendészetnek. Mindegyik szakág önálló analízist követel. Ha ezek a szakmai szempontok érvényesülnek, akkor mindjárt értelmet kap a rendvédelmi stratégia következő megállapítása:

„Indokolt tehát a rendvédelem nagyobb léptékű társadalmasítása, a rendszerszemléletű megoldások alkalmazása, a hatékonyság további javítása.” Ez a követelmény a közrendvédelemben tartalommal tölthető ki, a közlekedésrendészetnél sajátos feltételekkel teljesíthető, a bűnügyi szolgálatnál a hatékonyság kivételével alkalmazhatatlan, a csapaterő akcióképessége tekintetében pedig egyenesen értelmezhetetlen.

A szöveg egyes elemei viszont csak a karhatalmi és a különleges rendvédelmi funkciók tekintetében bírnak jelentőséggel, más szolgálatok számára nincs és nem is lehet üzenetük. Erre példa a következő megállapítás: „A veszélyeztetés mérete és minősége megváltozott. A katonai és rendészeti (rendvédelmi) tevékenység specializálódása mellett sok közös kapcsolódási pont maradt, amely a quasi „totális megsemmisítés” és „a korlátozott legitím erőszak” egyidejű, paradox szituációjának feloldási igényét vetheti fel.”

A rendvédelmi stratégia számtalan helyen hangoztatja az együttműködés és a képességtervezés fontosságát. Egyebek között megállapítja:

„A rendvédelmi szerveknek minden időben olyan alkalmazási elvekkel, felkészítettséggel, felszereléssel, kapcsolatrendszerrel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi a rendvédelmi alkalmazás elvárt szintjét. Ehhez minőségorientált, együttműködésre illetőleg tevékenységi integrációra alapozott, tudatos, integrált rendvédelmi képességtervezés szükséges. A nagy hatású veszélyeztetésekkel szemben csak koncentrált, hatósági beavatkozáson alapuló, társadalmi támogatottságot élvező fellépés lehet eredményes.”

Melyik szolgálat milyen képességeiről van szó? A bűnüldözés területén az információszerzés, a bűncse-

lekmény elkövetését megelőző és megszakító képesség, valamint az állami büntetőigény érvényesítését biztosító felderítési képesség tölthető ki tartalommal. A közrendvédelelnél a jelenlét, az elérhetőség és a reagáló képesség vár elemzésre, a csapaterő a minimális legitim erőszak bevetésének képességéről vizsgázik.

Az eddigiekben arra figyeltem, hogy a működés analízise a szolgálati ágak sajátosságait tükrözze vissza. Van azonban egy másik szempont is, a rendészeti funkciók elemzése. Négy rendészeti funkciót érdemes elkülöníteni, az örökdő, a legitim fizikai erőszakot alkalmazó, az információszerző és a rendészeti hatósági intézkedő eljárásokat.

Az örökdő funkció nagymértékben társadalmasítható, hatékonysága a szolgáltatástervezéssel javítható, működése helyi (kommunális) biztonsági rendszerré fejleszthető. Kialakításában nem mellőzhető a lakossági vélemények, a közvélemény kutatások eredményeinek az ismerete. (Ebben a körben van jelentősége a jelenlét megszervezésének, a láthatóság biztosításának, az intelligens problémamegoldó rendészeti technikák bevezetésének, a helyi lakossági kezdeményezésekkel való együttműködésnek.)

A legitim fizikai erőszak rendészeti hatósági monopólium, ami nem társadalmasítható. A beavatkozó képesség a veszélyhelyzetek modellezésével és az állandó gyakorlással fokozható. A beavatkozás értékelése a jogszerűség, szakszerűség, szolgáltatásrűség hármass kritériumának érvényesítésével történő szakmai feladat. Erről nem érdemes és nem is szabad közvélemény kutatást tartani.

Az információszerzés rendészeti és büntődözési célú lehet, értéke e két cél elérésében fejezhető ki. A rendészeti hatósági eljárások a közigazgatási jog alapján ítéltetők meg. Itt már valóban van jelentősége az eljárási formák érvényesülésének (jogszerűség), az időszűrségnek és az anyagi jogi szabályok érvényesülésének (eredményesség). Az ügyféli elégedettség, a hatósági szolgáltatások színvonala az előbbiek mellett és nem azok helyett kapnak jelentőséget.

Az imént jelzett szakmai technikák felhasználásával akár mélyreható szervezeti, strukturális változások (hogy ne mondjam reformok) is elindíthatóak. Viszont megfelelő diagnózisok hiányában marad a kiszámíthatatlan kapcsolódás, a szakmai szempontok mellőzése. A jó stratégia éppen az irányításnak ezeket a gyengeségeit képes felszámolni. A komoly fejlesztési tervek távlatokat nyitnak, felelős döntésekre készítetnek.

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 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 büntődözésben ilyen felhatalmazásnak nincs helye, ellenben a nagyon részletes és a normavilágosság követelményének megfelelő anyagi és eljárási normák léte alkotmányos minimum.

– A közrendvédelemben a beavatkozó rendészeti intézkedések közel nem határozhatóak meg olyan egzaktággal, mint a büntetőjog és a szabálysértési jog területén, de a beavatkozások ehhez képest jóval szűkebb körben korlátozhatnak alapjogokat.

– A karhatalom (csapaterő) csak a legsúlyosabb közvetlen veszélyeztető helyzetekre van fenntartva, de 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 példáulnak okáért a gyülekezési jogról szóló törvényből.)

– Az igazgatásrendészet a közigazgatási hatósági jogalkalmazás egy ága, amelyben hatósági szolgáltatások és hatósági jogkorlátozó szankciók egyaránt benne foglaltnak. 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 társadalmassítható.

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 vagyonvédelemmel 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 energiatermelés, 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 (rendészeti hatósági korlátozásokkal) is védekezni kell.

A negyedik irány a rendészeti közszolgálat joga. A rendészeti személyzet jövőbeni kialakításánál több kérdés vár megválaszolásra:

– A rendészeti köztisztviselő civil- vagy katonai típusú közszolgálati jogviszonyban dolgozzék? Ahol a hivatásos szolgálati jogviszony fenntartandó, ott további kérdés a tiszt – tiszthelyettes arány átalakítása, valamint a tiszt és a vezetői helyek szinkronja.

– 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 kell alakítani, ha valóban a decentralizáció és a dekoncentráció harmóniája fogja jellemezni az elkövetkezendő két évtized modernizációs programjait. (Nem lehet megvalósítani az első fokú hatóságok megerősítésének programját, ha a beosztások anyagi elismerése nem a tényleges teljesítménytől és a felkészültségtől, hanem a hierarchiában elfoglalt lépcsőfoktól függ.)

– 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

kapcsolódód szaktudás önálló szakmai elismertségét. Ehhez nélkülözhetetlen a gyakornoki rendszer bevezetése és az ahhoz kapcsolódó szakvizsga.

– 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 bűnüldözés az igazságszolgáltatás kontrollja alá kerülhet. Csökkenthető a centralizált, országos irányítású rendészeti szolgálatok száma. Újra kell tervezni a rendészeti és a nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányításának, a köztük lévő munkamegosztás illetve a finanszírozás elveit és az elvek megvalósulását a gyakorlatban.

– Tervezhetővé válik a rendvédelem szervezeti tagoltsága, optimális létszáma, a költségvetésből való részese-
dése, valamint a finanszírozás módja (központi és/vagy helyi forrásokból).

– Az előbbieken leírt lépések teszik lehetővé a minőség-biztosítás, a teljesítménymérés és a tervezés módszertanának harmóniáját megteremtését 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 uralmának 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 technikákkal lehetséges biztosítani. (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.

STRATÉGIA A JOGBIZTONSÁGRÓL

Az Igazságügyi Minisztériumban (IM) 2006. januárjában elkészült az „A jogbiztonsági stratégia (2007 – 2013)” című munkaanyag. Ennek egyik alapját az Alkotmánybíróság jogbiztonságról kialakított felfogása képezi. (Az Alkotmánybíróság határozataiból következően a jogbiztonság elemei különöse: a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jogszabályok ellentmondás mentessége, az egyedi esetre hozott jogalkotás tilalma, a szerzett jogok tiszteletben tartása.)

„A jogbiztonság kifejezi azt az állapotot, amelyben az egyéni jogok védelmezettek másokkal és az állami önkénnyel szemben.”

A jogbiztonság feltételei között kiemelkedő jelentőségű az intézményrendszer (jogalkotás, igazságszolgáltatás, közigazgatás) és a jogi környezet. A jogbiztonság stratégiája számba veszi ezek erősségeit és gyenge pontjait.

Általános megállapításom, hogy az 1990-től napjainkig terjedő kormányzati ciklusok egyikében sem alakult ki a stratégiai tervezés módszertana és gyakorlata. A vezetéstudománynak és a legkülönbözőbb szervezés-elméleteknek köszönhetően, ajánlások dolgában jól állunk, de minthogy azok a vállalkozói szféra adottságaira tekintettel fogalmazódtak meg, a legeredetiőbb ötletek is csak nagy megszorítással adaptálhatóak a jogalkotás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területén. Tudnunk kellene azt is, hogy miként biztosítható a politikai irányítás és a szakigazgatás ágazati szakmai követelményeinek a harmóniája?

A magyar alkotmánybíróság, miközben kiemelkedő „alkotmány – fejlesztési” 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 zárkóztatva 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 párhatalmat államhatalommá transzformálja.”

Súlyom cikke azért is tanulságos, mert figyelmeztet arra a fáziskésésre, amely a rendszerváltást jellemezte. A jog uralmánának és a hatalmi ágak megosztásának olyan ideáljai álltak előttünk, amelyek időközben a példaadó vezető polgári államokban is sokat veszítettek fényükből: „A sokadodik államcélok a törvényhozás kapitulációját jelzik a modern állam feladatai előtt, amelynek szervezési, kockázat-kivédési 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 mást.”

A rendészet modernizációjának stratégiai terve nem nélkülözheti a jogalkotási feladatokat. A felelős kormányzás számára kötelező lenne a megreformálásra váró ágazatok szakmai tapasztalatainak a bölcs mérlegelése. Ez a kötelezettség nem korlátozza a politika felelősségét a távlatos célok megfogalmazásában, de azzal a veszéllyel sem kellene számolni, hogy emiatt a végrehajtó hatalom elmerül a technicista részletekbe. Másfelől viszont a rendészeti szakigazgatásnak kötelessége lenne a politikai elképzelések professzionális opponálása.

Itt lenne az ideje egy átfogó jogbiztonsági és közbiztonsági stratégia megfogalmazásának, amelyben a következők kaphatnának hangsúlyt:

- az új alkotmányozási folyamat szükségessége;
- a jogalkotás rendjéről szóló törvény újra kodifikálása;
- a közigazgatási reform jogi feltételeinek meghatározása;
- az új önkormányzati törvény megalkotása;
- a büntetőjog új kódexe;
- a büntetőeljárás jog, valamint a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás szervezetének összhangja;
- a közbiztonság fejlesztésének törvénybe foglalása.

A jogbiztonság növelését szolgáló stratégiai célok között szerepelhetne azoknak a szervezeti és eljárási feltételeknek a megteremtése, amelyek jobb összhangot biztosítanak a politikai víziók, a szakigazgatási és igazságszolgáltatási szakmai követelmények valamint a kodifikációs technikák szabta lehetőségek között. Módszertani kérdésnek tekintem a stratégia végrehajtásához szükséges idő meghatározását. A rendvédelem területén ez legalább 10-15 év. Egyetlen kormányzati ciklusra csak nagyon redukált célok jelölhetőek ki.

A hozzáértő kormányzás szép példája lehetne, ha a jövőben a közbiztonságról és a jogbiztonságról szóló stratégia tartalmát tekintve

- a jelen helyzet valóságghű bemutatására;
- a távlatos jövő konszenzuson alapuló víziójára;
- a szakmai szempontok értő elfogadására épülne, és
- formáját törvényben nyerné el.

A jogalkotás rendjéről szóló törvény egyfelől, és a közbiztonságról szóló törvény másfelől, az általános jogpolitikában és a kriminálpolitikában egyaránt fundamentuma lehetne annak, hogy a magyar rendőrség a rendvédelmi szakmát magasba emelő higgadt modernizáció útjára léphessen.

Budapest, 2006. március 29.

Finszter Géza