

Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság

Tanulmány a rendőrségről

Demokratikus jogállamban a rendőrség nem a politikai hatalom erőszakszerve, hanem a társadalom számára biztonságot szolgáltató közigazgatási hatóság. A dolgozat mellett érvel, hogy a jó közbiztonság a társadalom közös teljesítménye, amelyben a rendőrség csak az egyik, habár nagyon fontos partner. Annak érdekében, hogy a települések helyi biztonságának megteremtésében a lakosság és a rendőrség együttműködhessen, a jövőben Magyarországon is kívánatos lenne önkormányzati rendőrség létrehozása. A jelenlegi túlcentralizált és militarista szervezet alig képes megvédelmezni a vidék magukra hagyott lakosait.

1991-ben neves külföldi rendőrségi szakértők világították át hazánk legnagyobb rendészeti szervezetét, a rendőrséget. Egyik első jelentésükben arra hívták fel a figyelmet, hogy demokratikus jogállamban a rendőrség nem a politikai hatalom erőszakszerve, hanem a társadalom számára biztonságot szolgáltató közigazgatási hatóság.¹ A kulcsfontosságú gondolat három alapkérdés megválaszolására hívta fel mindazokat, akik felelősséget vállaltak a Magyar Köztársaság közbiztonságáért és a rendészeti szervek jogállami megújításáért. *Először* azokat a fejleményeket kellett megismerni, amelyek megváltoztatták a közbiztonságnak a pártállami múltban kialakult felfogását, *másodszor* újra kellett értelmezni a biztonság és a szabadság kapcsolatát, *harmadszor* pedig az várt tisztázásra, hogy az alkotmányos demokráciában mi a rendészet társadalmi rendeltetése, milyen szerepet vállalhat a rendészeti igazgatás a közbiztonság megteremtésében.

A közbiztonság

A közbiztonság társadalmi szükséglet, „...a büntetőjogra vonatkoztatva a társadalmi reprodukció normális feltételeinek megteremtése a közbiztonság és közbátorság, vagyon- és életbiztonság hivatalos garantálása”².

¹ A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 1991

² Szabó A.: Bűnözés–ember–társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 138. o.

Minthogy a biztonság az értelmes emberi lét elemi feltétele, ez arra ösztönözhetné az államhatalomért vetélkedő pártokat, hogy a közbiztonságot tegyék a politikai konszenzusok első számú tárgyává. Ehelyett azt látjuk, hogy bizonytalan tartalma és a sokféle interpretációs lehetőség miatt a közbiztonság felettébb alkalmas arra, hogy a legélesebb pártharcok eszköze legyen.

A probléma nehezen megragadható tartalmát az Alkotmánybíróság is jelezte egyik határozatában: *„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni [...] A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet”* [13/2001. (V. 14.) AB határozat].

A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljaikat. A közbiztonság védelmezése beruházásigényes feladat, amiként példának okáért az útépítés is nagyon drága vállalkozás. De az idézett formulában van még egy felismerés: a jó közbiztonság támogatja a kockázatokat is vállaló, személyes bátorságot és autonómiát követelő, felelősséggel végzett értékteremtő munkát. Az alkotó tevékenység egyéni és közösségi szabadságjogokat feltételez. Az a biztonság, amely az emberi jogok megsemmisítésével érhető el, semmit nem ér, mert az ilyen állapot a társadalmak éltető erejét pusztítja el.

Szabadság és biztonság

*„A szabadság tiszteletben tartása mindenki fő törekvése a jövő Európájában. A biztonság csupán eszköz a szabadság fenntartására, amelynek a joguralom, az európai és a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek keretén belül kell maradnia. A szabadság és a biztonság e viszonyának kell irányítania az Unió politikáját.”*³

A gondolat nem új. *Montesquieu* a törvények szelleméről szóló híres munkájában a következőket írta: *„A filozófiai értelemben vett szabadság az egyéni akarat gyakorlásában vagy legalábbis (ha valamely rendszerről kívánunk*

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

szólni) abban a meggyőződésben áll, hogy az ember szabadon gyakorolja akaratát. A politikai szabadság a biztonságban áll, vagy legalábbis abban a véleményben, amelyet az ember saját biztonsága felől alkot.”⁴

A posztmodern társadalmakban a szabadság és a biztonság eltéphetetlen kapcsolata felbomlani látszik. Különösen a politikai propagandában tapasztalhatjuk, hogy egyre gyakrabban kijátszhatók egymás ellen, noha egymás nélkül nem is létezhetnének.

A kialakult helyzetnek két oka is lehet. Az *egyik* a veszélyforrások mértéktelen megszorodása, ami a biztonság helyébe a félelemnek, a szorongásnak nyit utat, a *másik* pedig az a hamis látszat, miszerint a veszélyek növekedéséért a szabadság-eszme „túlhajszolása” tehető felelőssé. Ha az annyira óhajtott rend felbomlásáért az alkotmányos demokráciák humanista jogelvéit hibáztatjuk, akkor minden készen áll a rendészeti hatalom kiterjesztéséhez.

Terjedőben van egy sajátos biztonságpolitikai felfogás, amely a kockázatoknak olyan korábban soha nem tapasztalt tömegéről szól, ahol a társadalmak hagyományos kontrollmechanizmusai csődöt mondanak: „A biztonságpolitika nemzeti, európai és nemzetközi szinten olyan változásoknak van kitéve, amelyek feloldották a belső és a külső biztonság, az állami és a magánbiztonság, a prevenció és a represszió, valamint az ezekhez hozzárendelt, illetve tőlük elkülönülő intézmények egykor szigorú szétválasztását. Elsősorban a belső és a külső biztonság, valamint a rendőri és katonai biztonság közti különbségek szűnnek meg, helyet biztosítva egy humanitárius intervenciókat is igazoló nemzetközi biztonságkoncepciónak.

A humanitárius intervenció a bűnözés ellen, valamint a jog biztosítására irányul: az emberi jogok súlyos megsértésében, az emberiség elleni bűncselekményekben a nemzetközi biztonságot veszélyeztető tényezőket lát, és eltávolodik azon értelmezéstől, amely szerint a nemzetközi biztonság veszélyét kizárólag az államok közötti katonai agresszió jelenti.”⁵

Az iménti helyzetkép a kérdések egész sorát veti fel. Témánk szempontjából kétségesse válik, hogy a közbiztonság, mint létező társadalmi folyamatok jellemzésére alkalmas kategória egyáltalán fenntartható-e.

⁴ Montesquieu: A törvények szelleméről. Osiris–Attraktor Kiadó, Budapest, 2000, 293. o.

⁵ Albrecht, H.-J.: A biztonságkoncepció átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikában. Belügyi Szemle, 2006/2., 3–26. o.

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, amelyek ellen a közhatalom represszív eszközöket vehet igénybe. A gazdaság, a környezetvédelem, a szociális biztonság, az egészségügy, a kultúra és az oktatás rendészeti úton nem fejleszthető. A közbiztonság attól kap értelmet, hogy hatósági eszközökkel történő oltalmazása ezeknek az értékeknek létrehozni képes rendszereknek a zavartalan működését segíti.

A dinamikus közbiztonság-fogalom és a kontroll-elméletek

Az állapotként felfogott közbiztonság *statikus fogalom*. E szerint 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. Utóbbi megbecsüléséhez rendszeres közvélemény-kutatásokra van szükség. A dinamikus fogalomként meghatározott *közbiztonság kooperációs termék*, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai, valamint az önvédelem egyéni és kollektív teljesítményei összegeződnek.

Maurice Cusson, a téma egyik legismertebb tanulmányozója a közbiztonsági tevékenységet rendészeti hatósági és magánvállalkozói akciók (*action de sécurité*) sorozatának írja le, amelynek struktúráját a védelemre szorulóknak, a védelmi kapacitással bíróknak és a veszélyeket keltő jogsértők alkotják. Ehhez képest a közbiztonsági tevékenység funkciói a következők: a veszély felismerése, a veszély elemzése és megismerése, a megelőző, a represszív és az elhárító intézkedések bevezetése, valamint a biztonság elért fokának mérése.⁶

A dinamikus közbiztonság-felfogás nem lenne megérthető a társadalmi kontrollok átfogó tanulmányozása nélkül. Ez a szemlélet a magyar kriminológiai szakirodalomban is jól nyomon követhető.

Idézzük *Gönczöl Katalin* tanulmányából: „A longitudinális analízisen alapuló kutatásokból markáns érvanyagot merített az 1950-es évektől kezdődően

⁶ Cusson, M.: De l'action de sécurité. In: Cusson, M. – Dupont, B. – Lemieux, F.: *Traité de sécurité intérieure*. Cahiers du Québec. Collection droit et criminologie, Québec, 2007, 47. o.

kialakuló *kontrollelmélet*, amely a társadalmi esélyek helyett a *közösségek megtartó képességét* vizsgálta. Nem az integrációs adottságokkal foglalkozott, hanem a kontrollmechanizmusokkal. Azt minősíti, hogy a kontrollok az adott körülmények között mennyire képesek normakövetésre ösztönözni.

A kontrollelmélet szerint a személyiség nem kiszolgáltatott rabja az őt körülvevő tényezőknek, hanem racionális, döntésképes lény, aki mérlegeli, hogy az éppen felmerült szükségletének kielégítésében vagy konfliktusának feloldásában mit kockáztat akkor, ha a deviáns megoldást választja.”⁷

A kontroll kriminológiája merőben ellentétes irányú kriminálpolitikai elméletek meglapozására alkalmas. Miközben az „...amerikai modellt az ismertté vált bűnelkövetőkkel szembeni szigorúság, a szabadságvesztés alkalmazásának hihetetlen mértékű kiterjesztése és a zéró tolerancia elvének érvényesítése jellemzi”, addig Európában ez a szemlélet a bűnözés féken tartására rendelt állami apparátusok kritikai elemzésére adott lehetőséget.⁸

A kontroll-elméletek sajátos interpretációját olvashatjuk *Jean Louis Loubet del Bayle* munkásságában, aki kapcsolatot talált a rendőrség társadalmi rendeltetésének értelmezése és a társadalmi kontrollok működése között. Del Bayle különbséget tesz pozitív és negatív kontrollok között. Kiindulási pontja az emberi közösségeknek az a sajátossága, hogy magatartási szabályokkal képesek az alkalmazkodásra és a közös cselekvésre. A normák jelentős és dinamikus változó része *pozitív kontrollként* funkcionál, és értékek létrehozását teszi lehetővé. A magatartási szabályoknak egy másik, lényegesen szűkebb, de jóval időt állóbb köre *negatív kontrollként* a már meglévő anyagi és szellemi értékek védelmére szolgál.

A negatív magatartási szabályok érvényesülésének két nagy rendszere alakult ki: ezek a *társadalom belső és külső negatív kontrollmechanizmusai*.⁹

A negatív belső kontroll alapja a rossztól visszatartó morál, hordozója maga a személyiség, aki ezt a morált a szocializáció folyamatában elsajátította,

⁷ Gönczöl K.: A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, bűnözéskontroll. In: Borbíró A. – Kerezi K. (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I. kötet IRM, Budapest, 2009, 21–37. o.

⁸ Kerezi K.: Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 69. o.

⁹ Loubet del Bayle, J.-L.: Sécurité et controle social. In: Cusson, M. – Dupont, B. – Lemieux, F.: i. m. 59. o.

olyan intézményeken keresztül, mint a család, az iskola, az egyház és az erkölcsösséget közvetítő számos más közösség.

A negatív külső kontroll alapja a közösség alkotta és a közösségi létet meghatározó szabály, valamint annak számonkérése egyes tagjaitól.

A negatív külső kontrollnak további két válfaja különböztethető meg, a *közvetlen* és a *közvetett* forma.

A közvetlen és közvetett negatív külső kontrollok

A *negatív közvetlen külső társadalmi kontroll* jellemzője, hogy a közösségi és az egyéni tevékenységek nem választhatók el egymástól, ezért lehetőség van arra, hogy a közösség minden tagja őrködjön minden tagjának teljes élete felett. Mindenki ellenőríz mindenkit. A normasértést azonnal és spontán módon követi a közösségi szankció, ami a kiközösítéstől a bűnös elpusztításáig terjedhet. A primitív, tradicionális falusi társadalmak képesek ilyen módon működni, amit a modern társadalmak már nem követhetnek, kénytelenek tehát a közvetett kontrollok egész intézményrendszerét létrehozni.

A *negatív közvetett külső társadalmi kontroll* jellemzője, hogy a közösségi és az egyéni tevékenységek élesen elkülönülnek egymástól, és bonyolult rendszereket alkotnak. Az őrködő funkció a munkamegosztás egyik ágaként jelenik meg, külön erre a célra létrehozott intézményekben valósul meg, csak az egyéni életvitel bizonyos területeire korlátozódik. A normasértést időben később követi a jogintézményként meghatározott és formalizált eljáráshoz kötött szankció.

A *negatív közvetett külső társadalmi kontrollok* intézményei maguk is két típusba sorolhatók: közigazgatási hatóságként működő *rendészeti hivatalok* és *magánbiztonsági vállalkozások*. A rendőrhivatal a közjogból kapja a felhatalmazást, működését ugyancsak közjogi formák határozzák meg, fő eszköze a legitim fizikai erőszak monopóliuma. A magánbiztonsági szolgáltatásoknak nincs hatósági jogkörük, a felhatalmazást a magánjogból merítik. Jogosítványaik nem terjednek túl a tulajdon- és az önvédelem hatókörén. Ennek forrása a *tulajdonjog*, amelynek egyes jogosultságai szerződéssel engedhetők át a tulajdon védelmét ellátó vállalkozásnak.

A *közvetlen és közvetett negatív külső társadalmi kontrollok* egymást kiegészítő hatásmechanizmusait a modern polgári állam teremtette meg. Ez azt is jelentette, hogy a közösség lemondott az önvédelem bizonyos formáiról, amelyek

a tradicionális társadalmakban akár a vétkes életének kioltását is jelenthették. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erkölcs civilizációjának”.¹⁰ Minthogy azonban a társadalom békéjének fenntartásához a modernitásban is szükség van fizikai erőszakra, az erőszak meghatározott formáinak államosítására került sor, amit viszont a jogi garanciák korlátoznak. Ezt a folyamatot nevezhetjük „az erőszak civilizációjának”.

De mindez miként működik napjainkban, és hogyan fog alakulni a poszt-modern társadalmak jövője?

A társadalomtudósok egy része azt jósolja, hogy a belső, valamint a közvetlen negatív külső kontrollok szerepe csökken, miközben soha nem látott méretekben kiterjed a közvetett negatív külső társadalmi kontrollok szerepe. Ez a rendészeti igazgatásnak az állami szerepek sorában elfoglalt súlyát is növelni fogja, de még nagyobb mértékben szélesedik majd a magánbiztonsági szolgáltatások részaránya.¹¹ E jövőképnek lehetséges egy optimista és egy pesszimista változata.

Az optimista vízió

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

Az optimista forgatókönyvben a közvetlen negatív külső kontrollok szerepe csupán a közbiztonságot fenyegető globális veszélyek kezelésében szorul a háttérbe, mert sem a nemzetközi szervezett bűnözést, sem a terrorizmus elleni küzdelmet nem lehet a társadalmak spontán önvédelmi képességeire bízni. Ezzel szemben viszont a lokális veszélyek elhárításában változatlanul megmarad a helyi közösségek társadalmi eszközökre támaszkodó önszabályozó ereje. Az optimista scenárióban valóban növekszik a rendészeti hatóságok súlya, de nem a legitim fizikai erőszak-monopólium szélesítésével, nem a rendőri

¹⁰ Elias, N.: La dynamique de l'Occident. Calman-Lévy, Paris, 1975

¹¹ Stenning, M. P.: Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. Strasbourg, 24–26 Novembre 1999.

létszám növelésével, és nem is az emberi jogok további korlátozásával, hanem a professzionalizmus fokozásával, a társadalommal való kooperációs képességek növelésével, a közbiztonsági szolgáltatások mennyiségének és minőségének javításával.

Az optimista jövőképben a magánbiztonsági vállalkozások a szerződéses szabadság, a tulajdon tisztelete és a törvény előtti egyenlőség szellemében növelik piaci szerepüket, de nem törekszenek hatósági pozícióra, szolgáltatásaik színvonalát a veszélyek felismerésében és megelőzésében szerzett professzionalizmus garantálja. A magánbiztonság nem a gazdagok kiváltsága, hanem a tulajdonosok kötelessége, amivel a közbiztonság erősítéséhez is hozzájárulnak.

A negatív változat

A negatív változat szerint erkölcsi válság felé haladunk, amelyben a morális fékek elveszítik korábbi jelentőségüket. A szolidaritás és a tolerancia helyett a mindenki harca mindenki ellen korszaka tér vissza. A korlátlan büntetőhatalom visszaépítése fog történni, amely a humán értékeket a gyengeség jeleként utasítja el.

A negatív forgatókönyvben a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem határozza meg az állami erőszak kivételes felhatalmazásait, amelyből azután fokozatosan az általános szabály rangjára emelkedik, elnyomva ezzel a helyi közösségek önvédelmi képességeit. A biztonság újra az erős állam ajándéka lesz, amelynek elnyeréséért a polgárok szívesen adják szabadságukat.

A negatív scenárióban az emberi jogok további korlátozásával és a legitim fizikai erőszak-monopólium szélesítésével növekszik a rendészeti hatóságok súlya, ami szükségszerűen a társadalmi támogatások elvesztéséhez vezet. Születőben lehet az a rendőrség, amelyik harcot folytat a társadalommal, ahelyett hogy védelmezné.

A negatív jövőképben a magánbiztonsági vállalkozások könnyen válhatnak a kiváltságosok magánhadseregeivé, alvilági alakulatokká, ami a közbiztonság teljes felbomlásához vezethet.

A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy miként váltható optimista irányba a jövőbe vezető út.

Az egyén biztonsága

A bűn legkiszolgáltatottabb célpontja az egyes ember, a magányos polgár, aki mind sérülékenyebb, és közben védekező képességei csak fogyatkoznak. Nem csoda, hogy a bűnözéstől való félelem úgyszólván a társadalom minden rétegében jelen van, ámde nagyobb mértékben növekszik a leszakadó, elszegényedő csoportokban, különösen azoknál, akik az ország elmaradott térségeiben, kis településeken élnek és önvédelmi képességeik jelentősen korlátozottak.

Ez akkor is igaz, ha a kutatások által feltárt „félelmi mezők” azt jelzik, hogy nem a bűnözés a rossz közérzet első számú oka, azt rendszerint megelőzi a szegénységtől, a munkanélküliségtől, avagy a betegségektől való rettegés. Feltételezhető azonban, hogy egyes vidékeken mégis a bűnözés a legnagyobb átélte fenyegetés, mert a lakosok ezzel találkoznak a mindennapokban, növekvő mértékben és mind durvább formában. Itt megdőlni látszik a tétel, miszerint a bűnözéstől azok félnek a legjobban, akik a legkisebb valószínűséggel válnak bűncselekmények áldozatává. A lepusztuló kistelepülések idős lakosai napjainkban alapos okkal tartanak a személyük és javaik elleni támadásoktól.

Revízióra szorul a bűncselekmények súlyáról kialakított hagyományos fel fogás is. A szabálysértési értékhatár alatt elkövetett tulajdon elleni jogsértés egy nyomorban élő családot alapjaiban rendíthet meg, míg az elkövetők számára sokszor a csekély értékű zsákmány is jelentős, mert őket ugyanaz a szegénység sújtja, mint áldozataikat. A fosztogatóknak szinte egyáltalán nem kell tartaniuk a leleplezéstől, amint hogy a sértettek sem reménykedhetnek kárenyhítésben.

Az előbbi diagnózis felülvizsgálatra készíti a közbiztonságról eddig vallott nézeteinket:

- először is, lássuk be, a bűnügyi statisztika nem alkalmas a közbiztonság valós állapotainak feltárására, javuló statisztikai adatok mellett is lehet romló a közbiztonság;
- másodsor, nem érdemes az ország közbiztonságáról általában szólni, az a helyi közbiztonság kis köreiből épül fel, és ha az utóbbiak gyengülnek, akkor az összegezés sem lehet pozitív;
- harmadszor nincs külön közbiztonság és külön szubjektív biztonság, a közbiztonság egyszerre objektív állapot és megélt élmény, életminőség. Az nem lehetséges, hogy a szubjektív biztonság ingatag, de a közbiztonság az bezzeg szilárd.

Kérdés marad azonban, hogy a demokratikus jogállamban milyen munkamegosztás kívánatos az egyéni autonómia és az államhatalom veszélyelhárító képességei között ahhoz, hogy a közbiztonság ismét a legendás békeidők nyugalmával legyen jellemezhető?

Az alkotmányosság talaján álló államhatalom nem vállalhatja egyedül a közbiztonság védelmét, mert egy ilyen „túlvállalás” finanszírozhatatlan lesz, és történelmi tapasztalatok szerint ez a buzgalom az egyéni szabadságok megsemmisüléséhez vezet.

A közösségek biztonsága

Ahogy a közbiztonság nem az egyes polgár magánügye, ugyanúgy nem lehet a mindenható és mindentudó állam produkciója sem. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, a közbiztonság kooperáció eredménye.¹² A kollektív önvédelem képes megsokszorozni az egyes ember védelmi lehetőségeit, a szolidaritásnak közösséget formáló ereje van, ha pedig az egymásért érzett felelősség toleranciával ötvöződik, eltérő kulturális, vallási és politikai gyökerekkel megáldott emberek is tudnak együtt cselekedni.

A rendszerváltozás időszakában derült ki igazán az, hogy a korábbi tekintélyelvű hatalom elsorvasztotta a kisközösségek kohéziós képességeit, az embereknek újra kellett tanulniuk az egyik leghatékonyabb kollektív politikai jog, az egyesülési szabadság gyakorlását. Amikor ez a tanulási folyamat már eredményeket hozhatott volna, egy olyan megosztott ország képe tárult elénk, amelyben a civil szerveződések is felvették ennek a különállásnak minden terhes vonását. Az egyik póluson a polgárőr típusú kezdeményezések a rendőrséggel való meghitt viszonyra építettek, miközben törekedtek arra, hogy mind külsőségekben, mind önkéntes feladatvállalásaikban, mind pedig eszközeikben és módszereikben modellezzék a professzionális rendvédelem képét.

¹² A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségeik tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki. Ennek mérésére, elemzésére a fejlett demokráciákban egyre bonyolultabb és pontosabb módszereket alkalmaznak. Ilyenek például az áldozatok megkérdezésén vagy a lakosság széles köreiben végzett vizsgálatok eredményein alapuló elemzések. Nálunk ezek még nem részei az intézményesen szervezett tájékoztatásnak, ilyen típusú információk nem állnak a jogalkotó rendelkezésére. 115/2003. OGY határozat a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

A másik póluson megjelentek olyan mozgalmak, amelyek a gyengének vélt államhatalommal szemben tagadóan léptek fel, egyenruhájukkal, zárt kötelékeikkel az állam erőszakszerveinek konkurenciáját demonstrálták, egyben pedig a szolidaritás helyett a kirekesztést hirdették. A gárda típusú szerveződések a közbiztonságért folytatott küzdelmüket háborúnak ábrázolják, ahol pontosan meghatározható az ellenséghez tartozás minden kritériuma. A gárda hívei úgy vélik, hogy a „nemzetvesztőkkel” szemben a kiválasztottak egységfrontja lehet a méltó válasz. Szimbólumaik világossá teszik, hogy ebben az összefogásban milyen hagyományokat kívánnak feleleveníteni, kikre számítanak, és kiket zárnak ki.¹³

Az Alkotmánybíróság gyakorlata részletesen feltárta azokat a veszélyforrásokat, amikor a közhatalom fenyegeti a jogállami értékeket [lásd például az 56/1991. (XI. 8.) és a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatokat]. Az alkotmánybíróági határozatok azonban nem tudtak hasonló egyértelműséggel szólni arról a helyzetről, amikor az alkotmányos alapértékeket magánszemélyek, avagy azok szerveződései veszélyeztetik. Ebből a szempontból különösen jelentős a 30/1992. (V. 26.) AB határozat sorsa. Ez a határozat több büntetőbíróági ítéletben olyan értelmezést kapott, miszerint a közösség elleni izgatás csak akkor állapítható meg, ha a magatartás következtében a büntetőjogi védelemben részesülő csoport (a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai) tagjai, személye elleni közvetlen erőszak alkalmazásának veszélye is bekövetkezik.

Az izgatás körül kialakult jogértelmezés rontja az alkotmányos alapokon nyugvó kollektív önvédelem civil kezdeményezéseinek hatékonyságát, mint-hogy olyan politikai célok álcázására nyújt lehetőséget, amelyek a bűnözésre semmiféle határozott visszatartó erőt nem jelentenek, de annál nyomatékosabban veszélyeztetik a demokratikus társadalmi berendezkedés alapértékeit. Természetesen egy mégoly hibás jogalkalmazói gyakorlat önmagában nem tehető felelőssé ordas eszmék feltámadásáért, ehhez a kormányzati kudarcok

¹³ „Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint adott esetben az egyesületi jog korlátozásának nem előfeltétele, hogy konkrét bűncselekmény megállapításra kerüljön, vagy fizikai erőszak valósuljon meg, verbális megnyilvánulások, erődemonstrációk is alkalmasak a jogsértő hatás kiváltására. Így például a kötelezőnek tekintett ruházat a nyilas vészorszakhoz tapadó történelmi tapasztalatok okán, az azóta eltelt történelmileg rövid időre is figyelemmel objektíve alkalmas lehet egyes kisebbségek történelmi érzékenységének megsértésére.” *A Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.783/2009/7. számú jogerős ítélete a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesület feloszlásáról.*

ugyanúgy hozzájárulhatnak, mint a politikai pártok felelőtlensége, legyenek azok akár hatalmi, akár ellenzéki pozícióban. És még kell hozzá jelentős tömegek fogadókészsége is, amiben nem szenvedünk hiányt.

A magánbiztonsági ipar és a közbiztonság

A magánbiztonság a jogosítványait a magánjogban találja. A tulajdon, a birtoklás és a rendelkezési jog zavartalansága az önvédelem széles lehetőségeit teremti meg. Kérdés azonban, hogy hol húzódnak ennek a védelemnek a határai. Amikor a tulajdonos maga gondoskodik biztonságáról, akkor a határok ott vannak, ahol a közjogi tilalmak kezdődnek.

A birtokvédelem nem gyakorolható a közjog által tilalmazott magatartásokkal (kerítésbe nem vezethető áram stb.). A Btk. legutóbbi módosítása ezeket a határokat kiterjesztette, elismerve a hatékony tulajdonvédelem fontosságát a jogellenes támadásokkal szemben.

A tulajdon terjedelme a modern piacgazdaságban nem teszi lehetővé a tulajdonosi jogosítványok gyakorlója számára azt, hogy a birtokvédelem minden formáját maga teljesítse. Jogosítványainak egy részét szerződéssel átengedheti olyan vállalkozásnak, amelyik a birtokvédelmet szakmaként gyakorolja.

Tisztázásra vár, hogy a vállalkozásban végzett vagyónvédelmi tevékenység hogyan határolható el a közbiztonságot oltalmazó rendészeti hatóság eljárásaitól. Két szempontot érdemes kiemelni.

A magánbiztonság rendelkezésére álló védekező eszközök *forrása* a tulajdonost megillető birtokvédelem, eszköztárába pedig nem tartozhat *hatósági kényszer*. A jogos önhatalmon túlterjeszkedő jogosultsága a biztonsági vállalkozásnak sem lehet, a védelmi képesség mégis fokozható a technikai háttérrel és a szakmai felkészültséggel. Ehhez képest a rendészeti igazgatás legitimációs forrása *az állami impérium*, ami felhatalmazást ad a közösségi értékek védelmében hatósági kényszerítő eszközök alkalmazására.

A magánterek gyarapodásával a magánbiztonság jelentősége megnő, de ez nem jelenti azt, hogy a privát szféra túlzott hatalomra tehet szert. Ellenkezőleg, az kap hangsúlyt, hogy a vagyónbiztonság érdekében kifejtett birtokvédelem se sérthesse az emberi méltóságot, és ne korlátozhatta az emberi jogok lényeges tartalmát [36/2005. (X. 5.) AB határozat].

A másik korlát területi, ami azt jelenti, hogy a magánbiztonsági vállalkozás illetékessége csak a nyilvános és nem nyilvános magánterekre terjed ki, közterület nem tarthat működési körébe.

Egy közelmúltban készült, az unió valamennyi tagállamának magánbiztonsági piacát átfogó tanulmánykötet (Fehér könyv) ezt a kérdést merőben új megvilágításba helyezte.¹⁴ A Fehér könyv szerzői szerint a magánbiztonság európai térnyerésében három tényező játszik szerepet:

- *Az első körülmény a magán- és a közterületek közötti határok elmosódása.* Egyre nagyobb teret foglalnak el azok a nyilvános helyek, amelyek magántulajdonban vannak ugyan, de éppen a tulajdonos által nyújtott szolgáltatások jellegére tekintettel, nyilvánosak, vagyis bárki által igénybe vehetők.
- *A másodiknak említett ok a rendőrségek túlterheltsége, ami sürgeti a közbiztonságért viselt felelősség megosztását.* Nem kétséges, hogy a közbiztonság szavatolása állami feladat, olyan államcél, amelynek a lehető legoptimálisabb teljesüléséért elsősorban a központi és a helyi közigazgatás felelős. A közigazgatástól azonban egyáltalán nem idegen egyes hatósági feladatok társadalmasítása, vagy legalább a központi közigazgatás decentralizációja.
- *A harmadik ok fiskális természetű. A közbiztonság fenntartásának teljes körű állami monopóliumban tartása ezt a feladatot finanszírozhatatlanná teszi.* A rendészeti szakértelem és annak anyagi-technikai szükséglete olyan mértékben megnövekedett, hogy mindez jelentősen megdrágította a legegyszerűbb őrzési teendőket is. Egyre sürgetőbb lett ezeknek a terheknek a megosztása a tulajdonosokkal, illetve a különböző rendezvények szervezőivel, az egyesületekkel és szövetségekkel. Legalább olyan mértékben, amennyire ezek a nagy tömegeket és a médiákat vonzó események jövedelmet is termelnek.

A Biztonsági Szolgáltatások Európai Szövetsége (Confederation of European Security Services) és a francia belügyminisztérium kutatási központjának (Institut national des hautes études de sécurité; INHES) közös vállalkozásában készült Fehér könyv a továbbiakban széles adatbázisra támaszkodva azt vizsgálja, hogy az unióban a biztonsági piac részvevőinek milyen feltételeknek kell megfelelniük ahhoz, hogy teljesíthessék megnövekedett feladataikat.

¹⁴ http://www.coess.org/pdf/CoESS-INHES_White_Paper-Private_Security.pdf

Lényegében két követelmény írható le világosan: álljanak rendelkezésre megfelelő létszámban (mennyiségi feltétel), és képviseljének kiváló szakmai színvonalat (minőségi feltétel).

A létszám optimális szintje még összehasonlító vizsgálatok segítségével is nehezen határozható meg, hiszen a felmérésben szerepelő 27 uniós tagállamnak eltérő privátgazdálkodási adottságai vannak. Az egyik mértékegység, amelyet a Fehér könyv használ, a rendészeti igazgatásban foglalkoztatott létszámmal történt összevetés. Ennek megfelelően hat olyan európai ország van, ahol a magánbiztonságban többen dolgoznak, mint a rendészeti közszolgálatban. Ezek az országok: Észtország, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország és Szlovákia.

Egy másik szempont az egyes országok biztonsági iparában foglalkoztatottak számának százezer lakosra vetített aránya. Az Eurostat adatai szerint az unióban ez az átlag 237 fő. Ehhez képest a magyarországi kép több mint megdöbbentő. Hazánkban az európai átlag négyszeresét fogadja be a magánbiztonsági üzletág, a százezer lakosra jutó arányuk 1100 fő. Ezzel a 27 tagállam sorában az első helyre kerültünk, messze megelőzve a második helyen „kullógó” Ciprust.

A Fehér könyv nem tud magyarázatot adni erre a helyzetre, de hazai kutatások hiányában mi is csak találgathatunk. Lehet ennek egyik oka a viharos gyorsaságú privatizáció, ami az új tulajdonosok számára égető szükségletté tette a biztonsági piac kialakulását. További ok a kihasználatlan kapacitások gyors megszaporodása (elhagyott gyárak, üres művelődési házak, elnéptelenedett laktanyák, funkciójukat veszítő repülőterek stb.).

A biztonsági piac számára szinte korlátlan mértékben állt rendelkezésre az élő erő, ráadásul a nyomott órabérek miatt ez bizonyult a legolcsóbb „beruházásnak”. Az ország logisztikai bázissá válása, a bevásárlóközpontok és az egyéb, mindenki számára nyitott terek megszaporodása ugyancsak növekvő nagyságú őrszemélyzetet igényel.

A fő kérdés az, hogy a közbiztonság megerősítése érdekében miként lehet az egyéni, a közösségi és a magánbiztonsági képességeket összekapcsolni a rendészeti igazgatás hatósági kapacitásaival.

Melyek azok a rendészeti struktúrák, amelyek a leghatékonyabban képesek részt vállalni a közbiztonság kollektív megteremtésében?

A rendőrség a közigazgatás része

A rendőrség veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar szakirodalomban. Minthogy pedig a veszélyelhárítás nem kizárólag a rendőrség feladata, a XIX. század végének neves jogászhai a rendészet-fogalom megalkotásával pontosan leírták ezt a legszélesebb értelemben felfogott hatósági kooperációt.

Ezek szerint *a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészet hivatása „...olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”*¹⁵.

A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „fizikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek”¹⁶. Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának, akár fizikai kényszerrel is, tartozik érvényt szerezni. [Ezt a jogértelmezést tette magáévá a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata, amikor megállapította, hogy a rendőrség részéről a rendőrségi törvényben (Rtv.) meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, amelynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.]

Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államigazgatási rendőrségi modell* működik. Ezt a modellt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, ez után következett a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása. Az alapképleten sem a határőrség kettős jogállásának (egyszerre fegyveres erő és rendészeti szerv voltának) 2004-es megszüntetése és kizárólagos rendészeti szervvé alakítása, sem a rendőrségbe történt 2008-as integrációja nem változtatott.

¹⁵ Kmety K.: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer Kiadó, Budapest, 1907, 322. o.

¹⁶ Uo.

Kiállta-e ez a modell a gyakorlat próbáját, a húsz év óta fennálló rendészeti struktúra alkalmas-e társadalmi rendeltetésének betöltésére, a közrend megóvására, a közbiztonság erősítésére egy demokratikus társadalomban?

A válasz akár igen is lehetne, ha a következő, gyakran ismételt érvelés helyes premisszákra támaszkodik. E logika szerint a centralizált, katonai elvek szerint működő rendőrség eszméje megfelel a kontinentális Európa közigazgatási hagyományainak, összhangban van azzal az eredetmítosszal, amelyet a jogtörténészek úgy szoktak kifejezni, hogy „a rendőrséget a franciák találták ki a világ számára”¹⁷. Tény az is, hogy a Team Consult hivatkozott 1991-es jelentése a magyar rendőrség erősségének tekintette az egységes államrendőrségi szervezetet. Végül még azt is mondhatjuk, hogy a tekintélyelvű hatalomgyakorlás időszakából megörökölt etatista rendőrség-eszmény konzerválása a magyar politika formálóinak „látnoki” képességeire vall, mert 2001. szeptember 11. után ez a modell a polgári világ centrumországaiában is reneszánszát éli.

Az előbbi érvelés több ponton hibás, ezért korrekcióra szorul.

Az igaz, hogy a kontinensen a rendőrségek a hadseregekből kiválva alakultak rendőrhivatalokká még az abszolutizmus idején, de mai formájukat három fejlődési szakaszon keresztül nyerték el. Az első a XIX. század nagy közjogi fordulata, a jogállam kialakulása, a második az emberi jogok eszméjének térnyerése a XX. század közepén – nem függetlenül két diktatórikus berendezkedés hatalomgyakorlási módszereinek elvetésétől –, és végül a harmadik fordulat a rendőrségi reformok sorozata a nyolcvanas évek közepétől, ami azt is elősegítette, hogy az Európai Unió keretei között új alapokra helyeződjön a nemzetközi rendőrségi együttműködés. (Lásd a schengeni rendszert és az Europol megalakulását.) Ezeket a reformokat, hosszú, 10-15 éves stratégiai tervek alapozták meg, amelyeket rendszerint törvényekben hirdettek ki éppen azért, hogy végrehajtásuk több kormányzati cikluson keresztül is biztosítva legyen. Jegyezzük meg, hogy a magyar rendőrség úgy érkezett el a rendszerváltáshoz, hogy ennek a modernizációs folyamatnak legalább a két utóbbi fázisából kimaradt, nem integrálhatta magába az emberi jogok új értékrendjét, és a szakmai reformoknak sem lehetett részese.

Az egységes államrendőrségi modell dicsérete a rendőrség szakirányú működésében a bűnüldözés és a rendészeti kríziskezelő feladatok centralizációját

¹⁷ Brodeur, J.-P.: Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest. In: Cusson, M. – Dupont, B. – Lemieux, F.: i. m.

szorgalmazza, valamint azt erősíti, hogy a professzionalizmushoz szükség van az olyan funkciók központosítására, mint a rendészeti nyilvántartások, a bűnügyi technika és a személyzet képzése. A reformok azonban azt is igazolták, hogy a helyi közbiztonság fenntartása csak a közrendvédelmi szolgálatok decentralizációjával lehet eredményes. Ennek a tapasztalatnak a következményeit a hazai rendészeti igazgatás csak a közelmúltban kezdte felismerni.

Az nem vitás, hogy 2001. szeptember 11. után a világ megváltozott. A terrorizmus olyan fokú fenyegetést jelent, hogy leküzdése a nemzetbiztonsági és bűnüldözési képességek növelését, a centralizáció fokozását és a lehető legszorosabb nemzetközi együttműködést igényeli. Mindez azonban nem kérdőjelezi meg a jogállami büntetőjog hatékonyságát. Ha csak a 2001 óta eltelt időszakot elemezzük, akkor is állítható, hogy az európai polgári fejlődés nyomán létrejövő humanista elvekre alapozó kriminálpolitika nem vált korszerűtlenné. Ellenkezőleg, azok a nézetek nyertek igazolást, amelyeket *Bárd Károly* a következőképpen fogalmaz meg: „A tisztességes eljáráshoz való jog tehát abszolút érvényű annyiban, hogy nincs olyan helyzet, amelyben bárkit e jogától meg lehetne fosztani.”¹⁸ Olyan rendőrségre van tehát szükség, amelyik egyaránt képes eleget tenni az eredményesség és a törvényesség követelményének.

Egy új közbiztonsági stratégia alternatívája

A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit. Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapotanalízise.

Arra a kérdésre kell válaszolni, amelyet *Szabó András* a következőképpen fogalmazott meg: „...képes-e az adott társadalom intézményesített szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet.”¹⁹

Ezek a kérdések különösen akkor válnak időszerűvé, ha

- az egyén kiszolgáltatottsága megnő, fokozódik a félelem, terjed a szorongás;

¹⁸ Bárd K.: Emberi jogok és a büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007, 61. o.

¹⁹ Szabó A.: i. m.

- a közösségi kezdeményezésekben a szolidaritás mellett megjelenik a kirekesztés és az agresszió;
- a biztonsági piac átláthatatlan, korrupciótól sújtott, és alacsony színvonalú szolgáltatásokat nyújt;
- az állam teljesítménye romlik a közbiztonság védelmében és a bűnüldözésben, csökken az igazságszolgáltatás tekintélye.

Az egyes ember azzal tud hozzájárulni a közbiztonsághoz, hogy egyfelől maga jogkövető és erkölcsös életet él, továbbá hatékony önvédelmi képességeivel szembeszáll a biztonságot fenyegető veszélyekkel. A polgárosodásnak ez a folyamata csupán negatív kontrollokkal nem érhető el. A gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális gondoskodás pozitív kontrollmechanizmusainak mind hatékonyabb működésére van szükség, de még ezek együtt sem képesek teljességgel kiküszöbölni az egyéni élet katasztrófáinak, az irracionális, indulati cselekvések veszélykeltő hatásait.

A hagyományos közösségi formák felbomlása és az új kohéziós erők késlekedő feltámadása a közösség építésének alapmotívumát a félelemben leli meg, ehhez pedig nem szövetségesekre, hanem az ellenség felmutatására van szükség. Az ilyen közösségek nem a biztonság, hanem az újabb és újabb konfliktusok termelői lesznek. Az egyéni és a kollektív védelmi képességek elgyengülése a rendészeti hatóságok teljesítményét is jelentősen rontja, minthogy azok a közbiztonság általános állapotáért vállalják a felelősséget, de szinte semmit nem tudnak tenni a helyi közbiztonság érdekében. És minél inkább centralizált a szervezetük, annál tehetetlenebbek a helyi bajokkal.

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesítenie. A centralizált szervezet minden akcióját a gyanakvás és a titkolódzás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett hogy együttműködne vele.

Mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert megnövekszenek a helyi veszélyforrások, függetlenül attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák állandóan javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is.

Ebből a helyzetből eddig a következő próbálkozások jelentettek kivezető utat.

Az első a közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinek támogatása. A rászoruló önkormányzatok normatív forrást kapnak különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához (városőrség, településőrség, faluőrség, seriff stb.), illetve szélesítik a polgárőrség jogosítványait (lásd erről a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. törvényt).

A második az önkormányzati fenntartású közterület-felügyelet megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőőr, hal- és vadőrök intézménye. A *közterület-felügyelet* önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, amely azonban egyes *speciális* (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat. Ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése a helyi közrend és közbiztonság védelme.

További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz, csak korlátozott mértékben, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület-felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít.²⁰

A harmadik lehetséges megoldás az állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szervezeteinek kiépítése a kistelepüléseken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott).

Van azonban egy további megoldás is, amelyre eddig kísérlet sem történt, ez pedig az önkormányzati rendőrség felállítása.

²⁰ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint a közterületi rend és tisztaság védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A felügyelet közreműködik a *közrend és a közbiztonság* védelmében. Vannak további olyan sajátos jogállású szolgáltató szervezetek, mint az 1997. évi CLIX. törvény (Fbt.) alapján működő fegyveres biztonsági őrség, a természetvédelmi őrség, a mezőőrök és a hegyőrök. E kategóriába tartoznak a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény szabályai szerint működő halászati őrk, továbbá az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény alapján a vadőrök is.

Az önkormányzati rendőrség esélyei

Magyarországon nincs önkormányzati rendőrség, és az elmúlt húsz esztendőben nem is volt valódi elhatározás annak létrehozására, még a kormányzatok távoli terveiben sem. (Igaz, messzire tekintő tervek sem voltak.) Önkormányzati rendőrség hozható létre *a rendészeti reform* keretei között, ilyen fordulatra azonban nem került sor. A decentralizált modell kialakítható fokozatosan is, *átfogyó rendőrségi modernizáció* során, ehhez azonban távlatos rendészeti stratégiára lenne szükség. Mint mondtuk, ez idáig ilyen stratégia nem született.

Az elmaradt önkormányzati reform lehetetlenné tette a helyi közbiztonság lakossági közüggé tételét azért is, mert ahhoz tehetős és demokratikusan működő önkormányzatokra lenne szükség. Ilyen pedig egyre kevesebb van.

A decentralizáció ellen ható tényezőket ki kell egészíteni további körülményekkel, amelyek ugyancsak a régi struktúrák „megdermedéséhez” vezettek:

- *Az olyan aktuális társadalmi, politikai és gazdasági feszültségek*, mint a rendszerváltozás kezdetén lezajló taxisblokádnál, a déli határoknál a volt Jugoszláviában évekig dúló háború, vagy az állam szerepvállalását újrafogalmazó világgazdasági válság hazai következményei, mind-mind az etatista rendészeti felfogás malmára hajtják a vizet.
- *A politikai konszenzus hiánya* az önkormányzati rendszer átalakításában, a közbiztonság és a kriminálpolitika nagy kérdéseiben eddig akadály volt a kétharmados többséget kívánó parlamenti döntések megszületésének. Viszont a rendőrség irányításában direkt kormányzati beavatkozásokat lehetővé tevő, a centrális irányítást erősítő jogi konstrukciók a legnagyobb parlamenti pártok egyetértésével mindig zöld utat kaptak.
- *A nemzetközi tendenciák*, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális migráció fenyegetései, valamint az ezekkel szemben szükséges mind szorosabb nemzetközi rendőrségi együttműködés a centralizáció megőrzése, sőt fokozása mellett érveket erősítették.

Az államrendőrségi modellhez való ragaszkodásnak azonban vannak *szemléleti okai* is, amelyek sajátos „árukapcsolásban” jelennek meg:

- *A centralizmus és a szakzszerűség összekapcsolása* a politikai, a szakmai és a hétköznapi gondolkodásban egyaránt megfigyelhető. Különösen a tekintélyelvű hatalomgyakorlás évtizedei szülik azt a hiedelmet, hogy az

igazgatásban minden, ami központosított, az mindig profi, és minden, ami decentralizált, az mindig amatőr.

- *A centralizmus és az erőszak-monopólium összekapcsolása.* Az állami impériumból levezethető legitim erőszak csak a központi államigazgatást illetheti, mert kizárólag így szavatolható az erőszak jogszerűsége, a törvényesség.
- *Az igazgatás centralizmusának és a pártpolitikától való függetlenségnek az összekapcsolása.* A feltevés az, hogy a rendőrség direkt pártpolitikai célokra való felhasználása csak akkor zárható ki, ha a rendészet megmarad a kormányzat által irányított államigazgatás szervezetében. Helyhatósági szinteken ennek a befolyásnak a veszélye nagyobb és főként ellenőrizhetetlenebb.
- *A centralizmus és a finanszírozhatóság összekapcsolása.* A rendőrség nem tehető ki az önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek, nem viselhető el, hogy a szegényebb településeken erre a célra kevesebb anyagi erőforrás jusson. Az igazságos elosztást csak a központi költségvetés garantálhatja.
- *A centralizmus és a dekoncentráció összekapcsolása.* A rendészet dekoncentrált helyi szervei képesek a lakossághoz a lehető legközelebb vinni a rendészeti szolgáltatásokat, anélkül hogy a szakszerűséget és a törvényességet fel kellene adniuk.

Annak a gondolkodásnak, amely a szemléleti okokat létrehozta, vannak racionális indokai, de felismerhetők az egyoldalú, leegyszerűsítő vonások is.

A szakértelem és a centrális államigazgatási szervezet között direkt kapcsolat nincs, de kétségtelen, hogy a követelmények egységesítése és a teljesítmények azonos mércéje feltételezi a szakképzés központosítását, valamint a képesítési követelmények azonos elvek szerinti kialakítását, függetlenül attól, hogy a pályakezdő a központi államigazgatásban, avagy az önkormányzati közigazgatásban kezdi meg a közszolgálatot. Ha ezek a feltételek megvannak, akkor az önkormányzati rendszerben szolgáló rendőrtől ugyanolyan profizmus várható el, mint az államrendőrségi szervezetben dolgozó kollégájától.

A legitim fizikai erőszak valóban állami monopólium, de a helyi önkormányzatokhoz delegált közigazgatási hatósági feladatok akkor is állami feladatok maradnak, ha azok az autonómiákhoz kerülnek. Ezen az alapon tehát az önkormányzati rendőrség létét vitatni nem lehet. Már csak azért sem, mert a legitimitás a legalitással együtt értelmezhető. A legalitás nem más, mint a legitim

erőszak alkalmazása törvényekben szabályozott anyagi és eljárásjogi feltételeinek együttes érvényesülése a rendészeti intézkedésekben. A törvény kötőereje egyenlő mértékben érvényes a központi államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra. Nem beszélve arról, hogy történelmi tapasztalatok szerint a múltban az erőszak centralizálása inkább az önkénynek nyitott utat, és éppen hogy a törvényességet ásta alá. Nem is véletlen, hogy a helyi autonómiák felszámolását minden diktatúra kiépítésének első teendői között találjuk.

A rendőrség politikai irányítása akkor felel meg a demokratikus társadalmak működési elveinek, ha ez az irányítás a joguralom maradéktalan érvényesítésével és a hatalmi ágak elválasztása alapján valósul meg. Ezek a követelmények a fiatal demokráciákban nehezen törnek utat maguknak, legyen szó akár a kormányzati munkáról, akár a települési önkormányzatok működéséről. Vannak tapasztalatok, amelyek arra mutatnak, hogy a helyi demokrácia lassabban erősödik, mint annak országos intézményei, más jelek viszont arra utalnak, hogy a települések közös érdekei a helyi politikai erőket sokszor akkor is konszenzusra készítetik, amikor az együttműködés országos szinten elképzelhetetlen lenne. Azt lehet tehát mondani, hogy egy jól működő önkormányzat inkább képes megteremteni a rendőrség törvényes és hatékony működését, mint egy rosszul működő kormányzat.

A rendőrség központi költségvetésből történő finanszírozása a hiánygazdálkodás keretei között ugyanolyan forráshiányokat mutat, mint amilyenekkel a szegényebb önkormányzatok küszködnek. Sőt nemegyszer azt tapasztalni, hogy ezeket a hiányokat éppenséggel a helyi önkormányzatok pénzügyi-anyagi támogatásai képesek pótolni. Az nem kétséges, hogy a helyi közbiztonság fenntartása állami feladat, ezért arra csak a normatív támogatás előteremtése mellett lehet kötelezni az önkormányzatokat. Ezek olyan feltételek, amelyek a rendészeti igazgatás mai rendszeréből hiányoznak.

A koncentráció és a dekoncentráció, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás elsődleges szakmai próbatétele. Vannak világos rendező elvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni. Ha a feladat messze túlnő a helyi adottságok ismeretén, és sokkal inkább országos tájékozódást igényel, akkor annak a központi államigazgatásnál van a helye. Ha a feladat megoldása országos erőforrásokat igényel, szakértelemben, szervezeti, valamint anyagi-technikai értelemben egyaránt, akkor az ilyen teendőt hiba

lenne decentralizálni. Másfelől viszont vannak olyan hatósági felhatalmazást igénylő állami feladatok, amelyek elvégzése alapos helyismeretet feltételez, továbbá a megoldása csak a helyi erők összefogásával lehetséges. „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.”²¹

Sok jel arra mutat, hogy a helyi közbiztonság fenntartása számos ilyen teendőből áll. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény).

A helyi közügy az, amelyet a települési autonómia önállóan szabályozhat, és egyedi ügyekben szabadon igazgathat.

A közbiztonság helyi feladatai jelenleg az önkormányzatok önként vállalt feladatainak sorában foglalnak helyet, ez azt jelenti, hogy e feladatok végrehajtásakor az önkormányzat nem vonhat el olyan kompetenciákat, amelyeket törvény a központi államigazgatás kizárólagos hatáskörébe utalt, végrehajtásukhoz nem tarthat igényt a központi költségvetés normatív támogatására, és nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok teljesítését.

Az előbbieken felsorakoztatott szempontokat a rendőrség tekintetében két megközelítésben érdemes vizsgálni.

Az első a szervei és a szakirányú működés megkülönböztetése. A szervei működés azokat a funkciókat foglalja magában, amelyek a szervezet fenntartásához és fejlesztéséhez szükségesek. Ezek közül kiemelkedik a szakképzés és a humánpolitika, az állomány mentális-egészségügyi gondozása, de hasonló fontosságú a műszaki-technikai fejlesztés. Ezeket a funkcionális feladatokat akkor is célszerű központosítani, ha egyes szakirányú feladatok decentralizált megoldásokat kívánnak.

A szakirányú feladatok kategorizálhatók szolgálati ágakként, illetve rendészeti funkciókként is.

A közrendvédelem a közterületek rendjét szavatolja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét. Ezek a tevékenységek alapos helyismeretet,

²¹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése.

a lakókörnyezettel való szoros együttműködést feltételeznek, az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció, az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető.

A közlekedésrendészet önálló szolgálati ággként minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában találhatja meg a maga helyét.

A bűnüldözés alapvető rendeltetése az igazságszolgáltatás előkészítése, erre tekintettel nem decentralizálható, de minthogy azok a szabálysértési ügyek, amelyek jelenleg a jegyzők hatáskörében vannak, majdan elgondolhatók egy önkormányzati rendőrségi szervezetenél is, és idekívánkozik a szabálysértésekkel rokonítható bagatelbűnözés, különösen pedig az úgynevezett kettős alakzatú jogsértések nyomozása.

A csapaterőt olyan veszélyek elhárítására szervezik meg, amelyek megelőzése nem volt lehetséges, és a jogellenes állapot csak fizikai erőhatalommal számolható fel. Ebben az esetben a jelenlét mellett az elérhetőség és a reagálóképesség befolyásolja az intézkedések eredményességét. Az ilyen erők zárt szervezetet, a képességek állandó gyakorlással való erősítését és a legitim erőszak professzionális alkalmazását feltételezik. Ezeknek az ismérveknek az alapján a karhatalmi rendészet nem decentralizálható, de a veszélyforrások helyes prognózisa alapján regionális szervezeti egységeik létrehozása javítja az elérhetőséget.

Az igazgatásrendészet egyes hatósági feladatai és szolgáltatásai központosítást igényelnek, más részlegei azonban helyet kaphatnak egy önkormányzati modellben is.

A rendészeti funkciók közül az örökdő, jelenlétben megtestesülő feladatvégrehajtás igényel decentralizálást.

Az örökdő funkciót ellátó közrendvédelmi szolgáltatások önkormányzati rendőrségbe szervezése feltételezi ennek az új rendészeti igazgatási szervezetnek az alkotmányba foglalását és a rendőrségi törvény módosítását. Nagyszabású átalakításról van tehát szó, amelyet a rendészeti stratégia hosszú távú céljaként, az önkormányzati reformmal összhangban lehetne megvalósítani.

Irodalom

A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok (1991). Kézirat. Team Consult, PSC Warnsveld

Albrecht, H.-J. (2006): *A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikában.* Belügyi Szemle, 2. szám

Bárd K. (2007): *Emberi jogok és a büntető igazságszolgáltatás Európában.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest

Brodeur, J.-P. (2007): *Les organisations policières en Europe continentale de l'ouest.* In: **Cusson, M. – Dupont, B. – Lemieux, F.:** *Traité de sécurité intérieure.* Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, Québec

Cusson, M. (2007): *De l'action de sécurité.* In: **Cusson, M. – Dupont, B. – Lemieux, F.:** Uo.

Elias, N. (1975): *La dynamique de l'Occident.* Calman-Lévy, Paris

Gönczöl K. (2009): *A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, bűnözés-kontroll.* In: **Borbíró A. – Kerezi K. (szerk.):** *A kriminálpolitika és a társadalmi bűn-megelőzés kézikönyve I. kötet.* IRM, Budapest

Kerezi K. (2006): *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája.* Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest

Kmety K. (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Politzer Kiadó, Budapest

La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe (2008). Préface de Nicolas Sarkozy. Livre Blanc, CoESS-INHES, Décembre.

http://www.coess.org/pdf/CoESS-INHES_White_Paper-Private_Security.pdf

Loubet del Bayle, J.-L. (2007): *Sécurité et contrôle social.* In: **Cusson, M. – Dupont, B. – Lemieux, F.:** i. m.

Montesquieu (2000): *A törvények szelleméről.* Osiris-Attraktor, Budapest

Stenning, M. P. (1999): *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée.* Strasbourg, 24–26 Novembre

Szabó A. (1980): *Bűnözés–ember–társadalom.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

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