



**BELÜGYI TUDOMÁNYOS TANÁCS**

**Prof. Dr. Finszter Géza  
2011. évi kutatási jelentése**

## Tartalom

Kutatási eredmények 2011.....	3
1./ Tanítások a rendészetről.....	3
Az erőszak mítosza .....	3
A hierarchia mítosza .....	4
A titok mítosza.....	5
A jogállami fordulat .....	5
Az elmélet felhasználója és a kutatás tárgya.....	6
A rendőrségek válaszai .....	8
A jogtudományok és a rendészet.....	10
A rendészettudomány kezdetei.....	14
Rendőrségi kutatások a rendszerváltó országokban .....	16
A kutatási metodikákról.....	21
Kutatás a civil kontrollról.....	22
A kommunikáció elemzése.....	22
Közvélemény-kutatások.....	25
Kérdőíves kikérdezés és az interjú.....	28
Szervezetek modellezése.....	29
Összefoglalás.....	30
2. Tanulmányok a rendészeti stratégiához.....	32
Stratégiák a vállalkozásokban és a közigazgatásban.....	32
A vállalkozás.....	32
A közigazgatás.....	33
Tervezés a közigazgatásban .....	35
Stratégiák a rendészeti igazgatásban.....	38
Módszerek.....	41
Történelmi előzmények.....	42
Állapot analízis 2008-ból.....	44
A stratégia és a kormányzás stílusa .....	45
Összefoglalás.....	47

## Kutatási eredmények 2011

1./ A rendészettudomány tárgya és módszerei

### 1./ Tanítások a rendészetről

Az állam – és jogtudományok művelői hosszú időn keresztül zavarba voltak, ha a rendészeti igazgatás jelenségeivel találkoztak. Márpedig találkoztak,

- úgy is, mint tételes közjogi szabályok tömegével, ami átfogja a rendészeti anyagi-eljárási- és szervezeti jogszabályok összességét;
- úgy is, mint a rendészeti szervek jogalkalmazó tevékenységével;
- és úgy is, mint rendészeti intézményekkel (institúciókkal), rendőrhivatalokkal.

Mi volt a zavar oka? A jogtudósok beleütköztek a rendészet mítoszába. Egy olyan eredetmagyarázatba és legitimációs forrásba, ami más jogi jelenségeket nem kísér annyira következetesen és ellentmondást nem tűrően, mint ahogyan befonja a rendészetnek úgyszólván valamennyi területét. „Noha minden társadalmi intézmény változik, a módosulásai lassúak és kismértékűek, következésképpen észrevehetetlenek lehetnek... A létező rend a létezés rendje, és nem is lehet másképpen. Ám ez a rend igazolást kíván, és szokványosan az eredete legitimálja. Az emberiség számára az eredet általi legitimáció legősibb formája a *mítosz*.” (Heller Ágnes, 2001, 17. o.)

Minden távoli múltban gyökerező kultúrának szüksége van mítoszokra, és minden értékeket bőséggel halmozó társadalom meg is teremti a maga legendáit. Az ilyen mítoszok megbecsülésre és ápolásra méltóak. De mítoszra azoknak az intézményeknek is szükségük van, amelyek elutasítanak minden külső kíváncsiságot, feltétlenül meg kívánják őrizni zártágukat, nem tűrik a kritikát, de nem vállalják a változás, a megújulás kockázatát sem.

### Az erőszak mítosza

A rendőrség birtokolja a legitim fizikai erőszak monopóliumát. Ez a felhatalmazás a jogállamban is nélkülözhetetlen, de a legalitáshoz három feltétel kell:

- a törvény ereje,
- továbbá szakmai felkészültség az erőszak kontroll alatt tartására és
- felelősségvállalás az alkalmazás a jogszerűségéért.

Mítosszá akkor válik az erőszak, amikor azt jogi korlátokon átlépve, hozzáértés nélkül alkalmazzák, abban a biztos tudatban, hogy nem kell tartani a felelősségre vonástól. Az imént leírt torzulásoknak lehet oka az elégtelen jogi szabályozás, az alacsony színvonalú kiképzés, de leginkább az erkölcsi értékzavar. Az utóbbiról most csak egyetlen jellemzőt említünk. Hiába tantárgy a rendőriskolákban az emberi jogok ismerete, ha a pályakezdők olyan szervezeti kultúrába kerülnek, ahol az első tanács így szól: „felejtsetek el azt, amit az

iskolában tanultatok”. Aki ebben a közegben előre akar jutni, bizony gyorsan el is felejt. Az erőszakot kordába tartó kontrollok áthágásának lehet motívuma „a jó ügy szolgálata”, ami gyakran a biztonságát féltő társadalmat is elnézővé teszi. Az eredmény türelmetlen követelése akkor válik súlyossá, amikor a végrehajtó hatalom attól valamilyen politikai előnyt remél. Ha a hivatásnak nincs megfelelő szakmai tekintélye, akkor úgyszólván védtelenné válhat az illetéktelen beavatkozásokkal szemben. Ha pedig már hivatás sincs, akkor hiába való az erőszak legitimitását követelni.

## **A hierarchia mítosza**

Minden közhivatal igényli a hierarchikus rendet, így lehet tevékenysége jogszerű, szakszerű és szolgálatszerű. A felépítés akkor felel meg a demokratikus berendezkedésnek, ha összhangban van a jogrenddel, megfelel a hivatali feladatok természetének és elősegíti a szakmai értékek gyarapodását. A hierarchia mítosza akkor jelenik meg, amikor az alá-fölé rendeltség alkalmat kínál a jogi normák megsértésére, a szervezeti struktúra ellentmond a rendszet társadalmi rendeltetésének, olyan feudális piramishoz hasonlatos, amely nem tűri a szakmai erényeket. Ebben a hierarchiában – ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megerősítette – még a jogsértő parancsnak is engedelmességre kell.

Az egységes rendőrségi felépítés továbbá azzal jár, hogy minőségében eltérő szolgálati feladatokat azonos alaki rendben kell végrehajtani.

A feltétlen engedelmisség az egyik esetben nélkülözhetetlen (lásd csapaterő bevetése, ahol a parancsnak való engedelmisség nélkül a rendőri egység maga is szervezetlen tömeggé válhat), a másik esetben értelmetlen (lásd közbiztonsági jelenlét, ahol a rendőr olyan azonnali reagálást igényelő helyzet elé kerülhet, amelynek megoldásához nem várhat parancsra), a harmadik esetben egyenesen elfogadhatatlan (lásd bűnügyi nyomozás, ahol a büntetőeljárás szabályok betartása a legfőbb parancs).

A feladatnak ellentmondó szervezeti felépítés akadályozza a szakmai fejlődést. Egy olyan hierarchiában, ahol az anyagi és erkölcsi elismerés nem a szaktudással elért teljesítményhez, hanem a ranglétrán elfoglalt helyhez kötődik, nem alakulhat ki vonzó életpálya-kínálat, annak a szervezetnek nincs megtartó ereje, azt lehetetlen modernizálni. A végletesen centralizált struktúra nélkülözhetlenné teszi az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményekhez semmi közük nincs. Arra azonban alkalmasak, hogy néhány ember sok ember munkáját kevés adatból ellentmondást nem tűrő módon ítélje meg, vagy el. Az a rendőrség, amelyik nem rendelkezik a professzionalizmus erényeivel, magát szolgáltatja ki a mindenkori politika hatalmi rögtönzéseinek.

A szakmai feladatokkal össze nem egyeztethető szervezeti struktúra végtelenül pazarlóan bánik a rendelkezésére álló anyagi- és pénzügyi forrásokkal, de legfőképpen elherdálja a szellemi energiákat. Nem alakulhat ki kooperatív vezetés, mert a parancs nem a bizalomra, hanem a gyanakvásra épít, az ellenőrzés pedig nem hozzáértő segítségnyújtás, hanem laikus hibakeresés. A megtartó erő nélküli szervezetből eltűnnek a tehetségek, sőt eltűnnek egész korosztályok, éppen azok a legtapasztaltabb munkatársak, akiktől a szakma fogásai és a hivatás erkölcsi erényei megtanulhatók lennének.

## **A titok mítosza**

A rendőri szolgálat nélkülözhetetlen eleme a hivatali titok, ami egyszerre jelent jogi minősítést, valamint szakmai- és szervezeti követelményt. Ha a titok jogi fogalma összhangban van a szakma érdekeivel és segíti a szervezet hatékony működését, akkor betölti küldetését. A titok mítosza akkor alakul ki, ha a jogi meghatározás nem nyújt jól követhető eligazítást, ha az önkényes titkossá minősítésnek semmi köze nincs a szakmai kívánalmakhoz, és ha a titok egyetlen funkciója a rosszul működő szervezet belső bajainak eltagadása, a civil társadalom kontrolljának kizárása. Létrejön a valóságtól elszigetelt zárt világ, ami erősíti azt a hitet, hogy itt más normák érvényesülnek, hogy mi a törvények felett állunk, hogy számunkra minden megengedett. A titkolózásnak ez a sűrű szövete a testület tagjait végletesen kiszolgáltatottá teszi. Nem csak a beosztottak fegyelemsértései kerülnek bizalmas kezelésre, de a vezetőknek a függésből eredő igazságtalan döntései sem lesznek orvosolhatóak. Egy amerikai vizsgálat szerint a rendőrségnél előforduló foglalkozási betegségeknek csaknem hetven százalékaért nem a bűnnel való küzdelem, hanem a felettesekkel kialakult munkahelyi feszültség a felelős. Ezek a konfliktusok kerülnek kompenzálásra akkor, amikor a rendőr saját kiszolgáltatottságát az ügyféllel való kapcsolatban vezeti le. A titok okozza azt az ismerethiányt, ami a társadalmat a rendőrséggel szemben előítéletessé teszi, amelyre azután a testület tagjai maguk is előítéletekkel válaszolnak, akkor, amikor kialakítják a civilekről vallott felfogásukat.

A rendőr nemes hivatása akkor válik erkölcsi aknamezővé, ha ez a három mítosz egyszerre sújtja a testületeket. Az erőszak mítosza a keménységet összekeveri a kegyetlenséggel, az eredményességet a cél szentesíti az eszköz elvével. A hierarchia mítosza azt a látszatot kelti, hogy a szervezet információs monopóliummal is rendelkezik. Kontroll nélkül végezheti a társadalom megfigyelését, és a megszerzett adatokkal szabadon rendelkezik, holott a bűnügyi felderítés egyetlen legitim célja csak az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. A titok mítosza elhitei, hogy a jogsértésekért nem kell felelősséget vállalni. És a felelősségre vonás valóban nagyon gyakran elmarad.

A modern jogállami rendőrség a mítoszok helyébe valóságos értékeket helyez, a jog úralmát, a szakmai hozzáértést és az emberi jogok tiszteletét.

## **A jogállami fordulat**

A demokratikusan működő, a jog uralma alá helyezett, a hatalmi ágak megosztása elvével összhangban lévő, és az emberi jogokat tiszteletbe tartó rendszet nem születhetett volna meg elméleti alapvetések hiányában. Hasonlóan ahhoz, hogy a modern ipar, a közlekedés, avagy az informatika mai színvonala nem gondolható el a természettudományok fejlődése nélkül. A rendszet elméletének megteremtése társadalomtudományi feladat.

Habermas a történelemtudományok eredményének tekinti, hogy „a felvilágosított szubjektumot felszabadítják a viselkedésszabályozó hagyományok spontán hatalma alól.” (Jürgen Habermas, 1994, 31. o.) A rendszet elméletének megteremtésében ugyanilyen szerepet játszottak az állam- és jogtudományok. Habermas szóhasználatát kölcsönvéve, a jogi tanok is a „cselekvéstudományok” közé sorolhatóak, amelyeknek az a feladata, „...hogya társadalmi cselekvés irányítására ugyanúgy technikákat hozzanak létre, mint a

természettudományok a természet feletti uralom céljából.” Minden társadalomtudománynak az a legfontosabb teljesítménye, hogy a kompetenciájába tartozó társadalmi jelenségeket „kritikailag kutatható tárgyi világgá változtatja.” (*Habermas*, im. 33. o.) Ez a célja és értelme a rendészet elméletének. És ez a magyarázata a közhatalmat gyakorlók idegenkedésének, amellyel az ilyen elméleteket fogadják. Lehetséges, hogy az elutasítás mögött a felelősség kerülése húzódik meg, ugyanis amikor egy társadalmi tevékenység megismerhetővé válik, akkor az abban résztvevők számon kérhetősége mérhetetlenül megnő.

Az elmélet nem csupán a hibákat leplezi le, de azok okaira magyarázatokkal is szolgál, mi több, képes megoldásokat ajánlani a működési zavarok elhárításához. A rendészet elmélete a rendőri hivatás gyakorlóit hozzásegíti ahhoz, hogy ösztönös és spontán cselekedeteiket értő, rendszerező és tanulható szakmai teljesítményekké fejlesszék.

„Az elméleti munkásság arról ismerszik meg, hogy magas fokú általánosításra törekszik. Képes elvonatkoztatni a vizsgált tárgy sok egyedi vonásától, a részletektől és árnyalatoktól, és a téma, a megválaszolásra váró kérdés szempontjából legfontosabb, legáltalánosabb érvényességű tulajdonságaira összpontosítani.” (*Kornai János*: 2007, 9. o.)

A kérdés csak az, hogy a rendőrség igényt tart-e működésének „magas fokú általánosítására” olyan körülmények között, amikor a rendészet működése a mindennapokban fejt ki hatását, az élet sötét oldalán kénytelen tevékenykedni, az emberi gonoszság és a bűn olyan megnyilvánulásaira kell válaszolnia, amelyek – úgy látszik – ellenállnak minden tudósi okoskodásnak. A rendészeti intézkedéseknek sincs igazán jól felhasználható receptje. A rendőr nagyon is magára van hagyva egy veszélyekkel teli helyzetben. Vajon mit is kell most tennie? Erre senki nem ad tanácsot, ellenben utólag kutatók hada tör pálcát a hatóság teljesítménye felett. Csoda-e, ha a rendőrök nem szívlelik azt az elméletet, ami – legalább is látszólag – számukra semmiféle segítséget nem ad.

Nem kell ahhoz tudósnak lenni, hogy egy közigazgatási szervezet tagja átélje a meggondolatlan, kapkodó átszervezések terhét, tapasztalja a szakmai felkészítésének hiányosságait, megszenvedje a hektikus hivatalnok-jogalkotás következményeit, érzékelje vezetőinek bizonytalanságát, az anyagi-technikai feltételek hiányát. Annak az elméletnek mindjárt tekintélye támadna, amelyik alkalmas ezeknek a zavaroknak a felismerésére és segítséget ad az elhárításukhoz is. De honnan várható az ilyen támogatás? Sokáig hittük, hogy a jogtudományoktól.

## ***Az elmélet felhasználója és a kutatás tárgya***

A rendészeti tevékenység legalább két módon kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz. Egyfelől a rendészet, mint a társadalmi praxis egy sajátos területe, felhasználója az elmélet eredményeinek, másfelől pedig lehet tárgya is a kutatásoknak. (*Finszter Géza*, 1998, 34-40. o.)

A rendészet, mint az eredmények hasznosítója, kétségtelen az európai kontinensen járt az élen, mert itt a rendőrködés a közigazgatás alapító ágazata lett, és ezzel az elsajátítható szakma rangjára emelkedett. A rendészet, mint kutatási tárgy viszont az angolszász világban vált először az elmélet célpontjává. Ebben a műfajban különösen az Egyesült Államokban kifejlődött rendőrségi szociológia nyújtotta a példát, amikor társadalomkutatók a múlt század

hatvanas éveitől kezdődően igyekeztek feltárni a testületek eredménytelen működésének a gyökereit és a gyakori törvénysértések okait. (*Monjardet, Dominique, 1992*)

A rendőri tevékenység megismeréséhez hozzájárultak a történeti munkák. (*Le Clere, 1957*) Ezek sorában különösen a jogtörténeti megközelítések értékesek. A közbiztonság oltalmazása és a bűnüldözés a legtöbb segítséget a jogtudományoktól kapta, de a modern kriminalisztika a természettudományokat is csatasorba állította. A rendőrség, mint kutatási tárgy ellenben, amint az előbbiekből kitűnt, először a szociológia és a vezetélmélet kíváncsiságát keltette fel. Később csatlakozott az említett társadalomtudományokhoz a kriminológia, amelyik egészen a legutóbbi időkig a bűncselekményt, mint emberi magatartást és a bűnözést, mint társadalmi tömegjelenséget tekintette tanulmányozhatónak a maga sajátos módszereivel. Csak viszonylag lassan terjesztette ki hatáskörét a bűnözést kontrolláló szervezetekre, a bűnüldözésre, és az igazságszolgáltatásra. (A börtönügy viszont már korábban, szinte megszületése pillanatában a kriminológiai érdeklődés homlokterében volt.) A most jelzett folyamatot plasztikusan írja le H. J. Albrecht, aki a bűnözés kontrollját teljesítő intézmények tanulmányozásának előzményeit a közgazdasági, pszichológiai és szociológiai tárgyú rendőrségi (igazságügyi) kutatásokban fedezi fel. Ezek nyomán alakult ki az a speciális szakterület, amelyet a szerző a „kontroll kriminológiájának” nevez, megkülönböztetve azt a hagyományos „öksági kriminológiától”. Megosztja velünk azt a németországi tapasztalatot, miszerint az intézményrendszer működésének kritikai elemzése elsősorban a független kutatóhelyektől és alapítványi támogatásoktól várható, noha szervezeti reformok idején az egyes főhivatalok mellett működő kutatóintézetek is jelentőséghez juthatnak. Albrecht arra is figyelmeztet, hogy a személyes adatok szigorúbb védelme a kutató elől elzárhat olyan rendőrségi és bírósági dokumentumokat, amelyek korábban az empirikus kutatások nélkülözhetetlen forrásai voltak. Ami Németországban a nyolcvanas években jelentkezett, az nálunk napjainkban és a közeljövőben okozhat alig leküzdhető akadályokat. (*Albrecht, H. J., 1993*)

A rendőrség, mint a tudományos teljesítmények felhasználója harmonikus viszonyt alakított ki az elmélettel. Kapcsolatukat a kölcsönös tisztelet jellemezte. Különösen a kriminalisztikában volt ez így, ahol a kutatók szakértői minőségükben gyorsan átvették a rendőri gondolkodás számos elemét (gyakran maguk is a testület tagjaiként tevékenykedtek), a rendőrök pedig tapasztalták az elmélet hasznosságát a gyakorlati célok elérésében. (*Molnár József, 1995*) Ezzel szemben a rendészetet kritikával vizsgáló társadalomkutatók nem ismerték elég alaposan a rendőri munka belső sajátosságait, nem értették a szolgálatok előtt álló nehézségeket, ritkán kínáltak megoldásokat, ha mégis, akkor azok alig voltak alkalmazhatóak.

Érdeemes áttekinteni a kétféle kutatási irány legjellemzőbb eltérő vonásait.

Azoknak a kutatásoknak a sajátosságai, amelyeknél a rendészet a tudományos eredmények felhasználója, a következők:

- ◆ a megrendelő rendszerint a rendészet,
- ◆ központi kutatási tárgya a jogellenes emberi magatartás,
- ◆ a kutatásokhoz a legtöbb adatot a rendészet szolgáltatja, az alkalmazott kutatások fő módszere az esettanulmányokra alapozott indukción,
- ◆ a kutatási eredmények elsődleges felhasználója maga a rendészet,
- ◆ a megrendelő válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét a gyakorlati használhatóság dönti el,

- ◆ a kutatási eredmények a rendészet egy-egy szűk részterületére korlátozódnak, de azon belül a gyakorlatban közvetlenül alkalmazhatóak,
- ◆ a kutatók azonosulnak a rendészet értékeivel, tiszteletben tartják a titkosság szabta határokat,
- ◆ az elmélet alapvető célja a működő rendvédelmi szervek szolgálata, és nem a rendészet reformja.

Azoknak a kutatásoknak a sajátosságai, amelyekben a rendészet az elméleti feltárás tárgya:

- ◆ a megrendelő általában nem a rendészet, hanem valamely társadalmi szükséglet, sőt, nagyon gyakran maga a kutatói elhatározás,
- ◆ a kutatás elsődleges tárgya a rendészeti működés,
- ◆ az empirikus adatokhoz nehéz a hozzáférés, a követhető fő módszer a dedukció,
- ◆ a kutatási eredmények elsődleges felhasználója nem a rendőrség, hanem a civil szféra,
- ◆ a rendészet nem válogathat a kutatási eredmények között, a szellemi teljesítmény értékét az elméleti megalapozottság és a nemzetközi tapasztalatoknak való megfelelés dönti el,
- ◆ az eredmények a rendészet egészére érvényesek, de a gyakorlatban közvetlenül nem alkalmazhatóak,
- ◆ a kutatók kritikusak a rendészet értékeivel szemben és nem veszik tudomásul a titkosságot, azt a kutatás elé épített falnak tekintik, amelynek gyakran csupán egyetlen értelme van, a testület belső működési zavarainak elleplezése,
- ◆ a rendészetet tárgyának tekintő kutatások fő célja a változások kezdeményezése, a rendészet reformjának elméleti megalapozása.

A rendszerváltó országok számára az előbbieken túl az is nagyon fontos felismerés, hogy míg az alkalmazott kutatások a tekintélyuralmi berendezkedésekben is magas színvonalon folytathatóak, addig a társadalomkritikai mondanivaló kifejtésének szabadsága csak demokráciákban adott. *(Parádi József, 2001)*

## **A rendőrségek válasza**

A jelek szerint a rendőröket sokáig nem nyugtalanította az, hogy tevékenységük jelentős része nélkülözi az elméleti alapokat. A társadalmat annál inkább. Különösen a második világháború utáni időszakban fogalmazódott meg sok kritika a rendészetekkel szemben. Az emberi jogok értéknövekedésének ebben a korszakában a rendőri visszaélések és törvénysértések egyre elviselhetlenebbeknek tündek a szabad polgárok számára. Ráadásul a bűnözés drámai emelkedése a 60-as évektől a rendőri munka hatékonyságát is megkérdőjelezte. És volt még egy körülmény, nevezetesen az erőszakos szervek dicstelen szerepe a XX. század nagy diktatórikus rendszereiben. A fasiszta és a kommunista példák felvetették a politikai hatalom és a rendőrség tisztázatlan kapcsolatát, különösen ott, ahol erősen centralizált államrendőrségi szisztéma működött. Már-már az is kétségessé vált, hogy elgondolható-e olyan megoldás, amelyben a rendőrség képes alkalmazkodni az alkotmányos demokrácia követelményeihez. A magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a fegyveres szervektől (és benne a rendőrségtől) nem mindig várható el.

Az Alkotmánybíróság egyik határozata megállapította, hogy *„a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölrendeltségi*



*viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat.” A határozat erre tekintettel így folytatódik: „Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani.” (A 8/2004. /III. 25./ AB határozat)*

A felmerült kérdésekre elsőként az amerikai szociológusok próbáltak válaszokat keresni. James Q. Wilson, Egon Bittner, Herman Goldstein és mások munkásságának értő elemzése található Krémer Ferencnek a rendőri hatalom természetéről írt kitérő szociológiai tanulmányában. (Krémer Ferenc, 2003) Megszületett a társadalmi jelenségek természetével foglalkozó tudomány egy sajátos területe: a rendőr-szociológia. Ez az irányzat csakhamar Európában is talajra talált. Kiemeljük az angol *Robert Reiner*, a francia *Loubet del Bayle* és *Dominique Mondjardet*, valamint a német *Thomas Feltes* munkásságát. (*Les Polices en Europe, Les Cahiers de la securité interieure*. La documentation Francaise, Paris, 1992) Számos tanulmány született a rendőrségi szervezetek sajátosságairól és a rendőri hivatás tartalmáról. A szociológiai vizsgálatokat viszont bizonyos fokú érzéketlenség jellemzi a jogi meghatározottsággal szemben. Nem is véletlen, hogy a rendőr-szociológia az angolszász jogi kultúrában született, amelyben a tételes joggal szemben jóval nagyobb szerep jut a joggyakorlatnak, ami valóban könnyebben tanulmányozható a szociológia által kidolgozott módszerekkel. A politika és a jog bonyolult kapcsolatrendszerének felderítéséhez viszont inkább az új diszciplína, a politológia hozzáértésére lenne szükség. A tematika politológiai kiszélesedését mutatják azok a munkák, amelyek a rendőrségnek a politikai intézményrendszerben elfoglalt helyét vizsgálták. Ismét figyelem fordult a társadalom büntetőjogi védelmét tárgyaló jogbölcseleti diszciplína, a kriminálpolitika művelése felé, amelynek egyik legizgalmasabb témája a rendőri tevékenység kritikai elemzése lett. (Szikinger István, 1998)

Az eredmények a legplasztikusabban a 80-as évek nagy rendőrségi reformjainak megalapozásában jelentkeztek. Ehhez járult a szervezéstudomány szemléletének a kiterjesztése a rendőri szervezetek működésére. A rendőrségi szervezéstan túlságosan is épít a vállalkozói típusú tevékenységre érvényes kategóriákra, anélkül, hogy azokat szembesítették volna a közszolgálat követelményeivel. A menedzser megközelítés a rendészetet közbiztonságot termelő vállalkozásnak tekintette, ahol sokoldalú együttműködés alakulhat ki a társadalommal. A közbiztonság ebben a felfogásban kollektív társadalmi termék, amelyben a rendőrség kooperál a civil társadalommal, a magánbiztonságot áruként kínáló piac szereplőivel és a helyi biztonságért felelős önkormányzatokkal. Szükségesnek mutatkozott az is, hogy feltárásra kerüljenek a rendőri szervezetek vezetésének sajátosságai, a humán erőforrások hasznosítása, a minőségbiztosítás és a teljesítmények gazdaságossági mérése. (Salgó László, 1994)

Az európai integráció felvetette a rendőri együttműködés nemzetközi lehetőségeit, ami az egyes államok szuverenitásához hagyományosan kötődő erőszak monopólium feloldását is jelentheti. A rendészet olyan új dimenziói nyíltak meg, amelyek elméleti megalapozása csak egy erre szakosodott tudományágtól várható.

A kétpólusú világ megszűnésével a bűnözés elsőszámú globális problémává lépett elő. A nemzetközi szervezett bűnözés megerősödése a hagyományos rendőrségi eszközök hatékonyságát kérdőjelezte meg. A törvényesség igénye mellett mind sürgetőbbé vált az

eredményesség, ami egyeseket a klasszikus garanciális szabályok felülvizsgálatára készítetett. Merőben új problémát jelentett a demokratikus alapokhoz visszatérő rendszerváltó országok rendőrségének az átalakítása. Ez utóbbi vetette fel a rendőrségi modellek tanulmányozását, vagyis azt, hogy a centralizált és militarista módon megszervezett rendőrségek miként képesek beilleszkedni az alkotmányos jogállam politikai rendszerébe. Amennyiben a rendőrség követi a katonai működés elveit, akkor demokratikus közegben joggal merülhet fel az ilyen típusú rendészet civil kontrolljának az igénye. (*A magyar rendőrség civil kontrollja*, Phare, Soros kiadás, Budapest, 1997)

A világ szegény és gazdag régiókra látszik szakadni, ahol a gazdag országok bűnbefogadóvá, a szegény térségek pedig bűnkibocsátóvá válnak. A bűnözés exportjának egyik leghatásosabb közvetítője az illegális migráció, amelynek megakadályozása az elit országok rendészetének egyik fő feladata lett.

A válságövezetekben végrehajtott nemzetközi béketeremtő és békefenntartó vállalkozások új módon vetették fel a katonai és a rendőri erők együttműködését, ami a hadtudományokat is a rendőrségi témák vizsgálata felé fordította. Tapasztalható volt, hogy a békemissziókban résztvevő katonai kontingensek egyre gyakrabban kerültek szembe közbiztonsági feladatokkal, amelyet a hagyományos eszközeikkel képtelenek voltak megoldani. Lásd az ENSZ csapatok szereplése Szomáliában. (*Brodeur, Jean-Paul, 1996*)

## **A jogtudományok és a rendészet**

A tételes és a teoretikus jogtudományi ágazatok mindegyike tartogathat mondanivalót a rendészet számára, de kétségtelen, hogy azok a területek állnak a legközelebb a rendőri tevékenységekhez, amelyek a közjog territóriumát alkotják. Az alkotmányjog elsősorban a rendészet jogállami fundamentumainak megteremtésében vállal szerepet, a közigazgatási jogtudomány kompetenciája pedig annál erőteljesebb, minél inkább része a rendészeti igazgatás a civil közigazgatásnak.

## **A közigazgatási jogtudomány**

A közigazgatási jogtudomány tana nem azonos az általános igazgatás-, szervezés- és vezetélmélettel, hanem annál mindenképpen szűkebb terület, ennek ellenére mégis a jogtudományok azon ágának tekinthető, amelyik nem csupán a rendészet normatív alapjait képes tanulmányozni, hanem annak tényleges működését is.

A közigazgatás az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó igazgatás, amelynek sajátos viszonya van a politikai hatalommal, de azzal szemben relatív önállóságot is kapnia kell. Az állami feladatok azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül. Ezen társadalmi szükségletek rendkívül heterogének és jelentős tartalmi eltéréseket mutatnak. A közigazgatás a társadalom legnagyobb igazgatási komplexusa, amelynek belső szerkezete jól tükrözi a feladatok egymástól jelentősen eltérő sajátosságait. Ezt az összetettséget is hangsúlyozza *Magyary Zoltán*, amikor a közigazgatást szervezetként megragadva kiemeli, hogy „a közigazgatás az állam szervezete a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”. (Idézi *Papp Judit*, 1995, 19. o.)

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

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

A közigazgatás a jog uralma alatt áll, az itt keletkező jogviszonyok szabályozása a közjog, pontosabban azon belül a közigazgatási jogág feladata. A közjog része a jogrendszernek, a közigazgatási szervezet pedig több áttételen keresztül kapcsolódik az államszervezet egészéhez, illetve egy még szélesebb társadalmi komplexushoz, a politikai rendszerhez. A neves amerikai szerző ezt igen egyszerű formulába foglalja, amikor akként fogalmaz, hogy „a közigazgatás a közjog részletes és rendszerszerű végrehajtása.” (*Wilson, Woodrow, 1994, 45. o.*) Megjegyezzük, hogy a szakirodalom a közigazgatás mellett önálló ágazatnak tekinti a pénzügyi igazgatást és az annak szabályozásra szolgáló pénzügyi jogot.

A közigazgatás a hatósági tevékenység, a közigazgatási szervek szakirányú, külső igazgatási aktusai mellett magában foglalja e szervezetek belső igazgatását, a szervi működést, továbbá a közszolgáltatások ellátását. (Iskolák kórházak, színházak, rendőrség stb. fenntartása.) A most ismertetett felfogása a közjog-magánjog elkülönülésére alapoz, amit a kontinentális rendszer tekint magáénak. Az angol jogfelfogás szerint ugyanis eredeti közhatalmat csak a törvényhozás és a bíróság gyakorol. (*Magyar közigazgatási jog, Általános rész i. m., 35. o.*)

A közigazgatásnak a hatalmi ágak elválasztásából való levezetése azzal a kötelezettséggel jár, hogy tisztázni szükséges a közigazgatás és a politika kapcsolatát.

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

- ◆ A politikai rendszer szélesebb fogalom az állami szervek együttesénél és az államéletnél, minthogy magában foglalja a politikai pártokat és azok tevékenységét. Alkotmányos rendszerekben a politikai pártok, amelyek közvetlenül állami szerveket nem irányíthatnak, demokratikus eszközökkel törekednek a hatalom megszerzésére. Küzdelmük végső soron a szabad választásokon dől el. A politikai győzelem azt jelenti, hogy a választásokon diadalmaskodó pártok a kormány megalakításával, illetve az önkormányzati testületekben a többség megszerzésével kezükbe kapják a közigazgatás irányításának jogát, közhatalmi jogosítványok birtokába kerülnek. A közigazgatás a kormányzati és részben az önkormányzati irányítás alatt áll. A közhatalom önkorlátozó módon működik, akaratát csak az alkotmányosság próbájának is megfelelő jogrend keretei között érvényesítheti. A jog uralma a közhatalmat is köti. A hatalomgyakorlás egyik leghatásosabb kontrollja a hatalmi ágak elkülönülése és az emberi jogok tisztelete. A közhatalom megszerzése sem jelent tehát korlátlan uralmat.
- ◆ Az uralkodó politika az államakarat kifejezője, a közigazgatás pedig ennek végrehajtója. Demokratikus berendezkedésekben a politika akaratának érvényre juttatásához közvetlenül soha nem vehet igénybe közhatalmat, hanem azt csak a kormányzati

(önkormányzati) szervezeten keresztül érvényesítheti. További megfigyelés, hogy a politikai akarat a társadalom jövőjére tekintve kevés számú, de meghatározó jelentőségű feladatra koncentrálja erőit, míg a közigazgatás nagy tömegű és a mindennapi élet szempontjából fontos, de a társadalmi fejlődés tekintetében nem jelentős ügyek intézésétől sem zárkozhat el. A szolgáltató közigazgatás gyakran közvetítők nélkül, szakmai hozzáértésével hat a társadalomra és valósítja meg céljait. A közigazgatásnak ez a közvetlensége azt is jelenti, hogy a társadalom jóléte, a szabadság foka „összehasonlíthatatlanul jobban függ a közigazgatástól, mint az Alkotmánytól.” Vagyis az alkotmányos demokrácia legmagasztosabb eszméi sem valósulhatnak meg a hatékonyan és törvényesen működő közigazgatás nélkül.

- ◆ A közigazgatás viszonylagos önállósággal rendelkezik. Ennek az autonómiának három forrása van, a jog uralma, a szakmai hozzáértés és közigazgatás társadalmi kontrollja. A közigazgatás joghoz kötöttsége a kormányzat számára azt jelenti, hogy a közigazgatásnak feladatokat csak ennek a jogrendnek a keretei között adhat és kérhet számon. A közigazgatás szakmai szabályai kötik a végrehajtó hatalmat, eredményes és hatékony közszolgálat nem valósulhat meg a szakmai kritériumok teljesítése nélkül. „A közigazgatás szakmai ágazat, távol áll a politikai törtétestől és küzdelmektől..., ugyanakkor azonban messze felette áll a technikai részletek száraz szintjének azáltal, hogy magasabb eszméin keresztül közvetlenül kötődik a politikai bölcsesség tartós, időtálló alapelveihez, a politikai fejlődés örök igazságaihoz.” (*Wilson, Woodrow*, i. m. 45. o.) A közigazgatás a demokratikus társadalom közvéleményének kontrollja alatt áll. Teljesítményének értékelésével a kormányzati munkáról alakul ki a lakosság ítélete, amely a politikai hatalom gyakorlóinak jövőbeli helyzetét is meghatározza.

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

## **A büntető-jogtudományok**

A közigazgatási jog mellett a büntető-jogtudományok módszerei sem nélkülözhetőek a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában. Ezek azonban a rendészet működését meghatározó tételes jog tanulmányozásán túl semmit nem tudnak mondani arról, ahogyan a rendőrségi szervezetek ténylegesen működnek. Nem is véletlen, hogy a büntető jogdogmatika, de a büntetőeljárás jog tudománya maga is hűvös távolságtartással tekint a rendészetre, a nyomozókat, a bűnüldözés szakembereit a tények robotosainak tekinti, és az ügyészben a bűnügy első jogi értékelőjét tiszteli.

A bűnözés kontroll-mechanizmusait tanulmányozó kriminológiát, annak művelői alkalmasnak tartják a rendészet napi gyakorlatának feltárására. Valójában azonban a bűnözés kompetenciája nagyon is korlátozott. A látenciát keresők példának okáért helyesen ismerték fel a rendőrségi tevékenység minősége, a rendőr társadalmi elfogadottsága és a lakosság feljelentési készsége között mutatkozó összefüggéseket. A bűncselekmények statisztikai elemzése indokoltan vetette fel annak gyanúját, hogy ezek a számok nem a valóságos bűnözést, hanem a bűnüldözés felvevő kapacitását mérik. A bűn megismerése azonban kriminalisztikai feladvány is, ami gyakran a legjobb infrastruktúra és szakértelem mellett sem vezet eredményre. Erről a komoly gondról a kriminológia hallgatni kényszerül. Nem tárgya a

kriminológiai érdeklődésnek az sem, hogy miként alakulnak a rendészeti beavatkozások, továbbá hogyan mérhető azok jogszerűsége és hatékonysága. A közbiztonsági szolgálat teljesítményét elemezve a rendészeti jelenlét és a jogkövető helyi társadalommal való kooperációs készség a szituációs bűnmegelőzés kulcskérdése lett, ennyiben kriminológiai felismerések ösztönözték a közösségi rendőrségi modellek megalkotását. Ellenben a rendészet aktuális veszélykezelő manőverei, és főleg a legitim erőszak bevetésének technikái, meghaladják a bűnözés kutatóinak módszertani lehetőségeit.

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

## A hadtudományok szerepe

Az itt mutatkozó hiányokra figyelt fel a védelem-tudomány, a hadtudományi ágazatoknak egy magasabb szintű absztrakcióval kialakított kutatási iránya. A hadtudományi diszciplínának olyan módszerei kínálkoztak a rendvédelmi célú legitim erőszak tanulmányozásához különösen alkalmasnak, mint „a terepre tervezett vizsgálódások”. „Nem kevésbé terephez kötődő és kísérleti igényű a felkészítési módszer kimunkálásához a rendvédelem, mint meghatározó tudományszak összetevője: a határőrizet, a határforgalom ellenőrzése, a határvédelemben való részvétel, valamint a katasztrófához kirendelt erő kísérletes alkalmazása kutatási igénnyel a kimenekítésben, szakfelkészítésre alapozott feladat végrehajtásban, katonai, közrendvédelmi-, mentőszolgálati-, tűzoltó-, polgárőrségi- és katasztrófavédelmi erők összeműködésében.” (*Vasvári Nagy Vilmos*, 2001, 13. o.)

- A hadtudomány 1990 előtt a rendészeti kutatók számára titkosságot tudott biztosítani, ami egyedüli indoka volt annak, hogy számos rendőrségi és állambiztonsági tárgyú disszertáció hadtudományi minősítést kapott. Ez a lehetőség, a tudomány szerencséjére, megszűnt. Napjainkban a hadtudományi kutatások is a teljes nyilvánosság előtt folyhatnak. Természetesen a rendészeti tevékenység feltárása sem történhet bizalmasan. Ahol a titok az úr, ott a tudománynak nem lehet szerepe. Ahogyan *Wittgenstein* mondta: „Amiről nem lehet beszélni, arról hallgatni kell.”
- Nem változott viszont az a helyzet, amely szerint a rendészet tárgykörébe tartozó kutatások sokszor nem találják meg azt az értő közvéleményt, amelyben nézeteiket próbára tehetnék, teljesítményük értékét megmérhetnék, ahonnan módszertani tapasztalatokat gyűjthetnék, eredményeiknek fórumot teremthetnék. A hadtudományi műhelyek ezekre a funkciókra nem alkalmasak, minthogy a rendészet a hadtudomány irányában, a hadtudomány pedig a rendészet tekintetében kompetencia hiánnyal küszködik. Érdemes lenne a rendészeti tárgyú szakirodalmat abból a szempontból áttekinteni, vajon az mutat-e olyan sajátosságokat, amelyekben felfedezhetőek egy új tudomány körvonalai? A magunk részéről ezt a sorrendet látjuk helyesnek. Nem a megalapított stúdiumhoz keresünk anyagot, hanem az elért eredmények követelik ki maguknak a szakági önállóságot.

- A hadtudomány képviselői a rendszerváltást követően azt érzékelték, hogy a korábban tisztán katonai diszciplína kutatási tárgya bővülni látszott olyan határterületekkel, amelyek e tanítások struktúráját is átalakíthatják. (*Simon Sándor, 1997*) Amerikai kutatók az ENSZ békefenntartó küldetéseinek tanulmányozása rendjén már a hetvenes években empirikus vizsgálatokat folytattak arra nézve, hogy milyen következményekkel jár az a korábban nem tapasztalt helyzet, amikor katonai egységeknek olyan közbiztonsági és bűnüldözési feladatokat kell megoldaniuk, amelyekre szakmai felkészültségük nem terjed ki. Később erről a Szomáliában kudarcot vallott kéksisakosok szereztek keserves tapasztalatokat. A sort az IFOR és az SFOR erők boszniai küldetése folytatta.
- Felmerült egy új tudományterület, a védelemtudomány kialakításának lehetősége is. „Véleményem szerint *mindent meg kell tennünk a védelemtudomány tudományterület elfogadtatásáért.* E tudományterület tudományágai: biztonságpolitika, hadtudomány, katonai műszaki tudományok és a rendészettudomány.” A javaslat érvelésében új vonás, hogy ezen az úton járva tartja lehetségesnek a hadtudomány viszonylagos önállóságának megőrzését, amelynek intézményi háttérét a katonai és a rendészeti felsőoktatás integrációja adná meg. „Véleményem szerint tudományágunk fejlődése érdekében olyan új megközelítésre van szükség, amely úgy enged teret a tudományszakok tudományággá fejlődésének, hogy közben nem csorbítja a hadtudomány jelentőségét.” (*Farkasné Zédeczky Ibolya, 2007*)

E módszertan hívei azt vallották, hogy a rendészet tudományos igényű művelése is a hadtudományban található meg a számára legkedvezőbb elméleti közeget. A következőkre csak annyit szeretnénk előre bocsátani, hogy nem találta meg. *A rendészetnek maga a rendészet elmélete kínálhat eredményesen működő laboratóriumot.*

## **A rendészettudomány kezdetei**

A terület önállósodásának vannak módszertani feltételei is. A rendészeti kutatások, tudományrendszerbeli elhelyezkedésüktől függetlenül, eddig is viaskodtak egy jelentős problémával. A rendőri empiria megismerése ugyanis sem a szociológia, sem a kriminológia hagyományos eszközeivel nem biztosítható. Az egyik akadály a rendészeti beavatkozások titkossága, a másik pedig a személyiségi jogok védelme, ami mellesleg az ügyészségi és a bírósági akták tanulmányozását is megnehezíti. De a legkomolyabb kételyt az intézkedési helyzetek egyszeri és megismételhetetlen jellege veti fel. A felületes szemlélő a rendészeti cselekvések többségében semmiféle törvényszerűséget nem képes felfedezni. Ez az adottság sugallja a vélekedést, miszerint a rendőrködés szintiszta praktikum, ahol az elméletképzésnek nincs helye.

A rendészet tanától várhatóak olyan módszertani lelemények, amelyek ezeket a fenntartásokat eloszlatják. A kriminológiai metodológiában találkozhattunk igen bizarr megoldásokkal, például, amikor a kutató maga is rendőrként tevékenykedve figyel meg annak a csapatnak a viselkedését, amelyben részt vesz, vagy ami még meghökkentőbb, a bűnözői környezetbe való „alászállás” megfigyelési célzattal. (*Korinek László, 2002, 15-16. o.*)

Azokban az országokban, ahol a rendészet szakmává válása első számú fejlesztési célként került meghatározásra, az esetelemzés, a rendészeti módszerekkel elhárítható veszélyek

diagnosztikája és a hatósági beavatkozásokat modellező kísérletek jelentették annak az eredeti módszertannak az alapjait, amelyet e kutatások a maguk számára alakítottak ki.

Az új tudományterület alapításának az igénye az 1990-et követő esztendőben először a rendszerváltó régióban merült fel. Hamarosan azonban több uniós ország is csatlakozott ehhez a kezdeményezéshez. Az első áttörést az új szuverenitásként létrejött Szlovákia és Szlovénia frissen létesült tudományos akadémiái tették meg, amikor önálló tudományágként fogadták be a rendészeti tant. Ennek alapján történt például a Pozsonyi Rendőrtisztai Akadémia akkreditálása, ahol egy időben doktori iskola is működött. Ausztriában, Németországban és Hollandiában ugyancsak a rendőri felsőoktatásnak a civil egyetemi rendszerhez történő csatlakozási terve sürgette a kérdés napirendre tűzését. (Holcr, K. – Doz, Sc. – Chalka, R, 2000)

Magyarországon hasonló törekvések a rendszerváltás után fogalmazódtak meg. Érdeemes összefoglalni azokat a szakmai tényezőket, amelyek hazánkban az új tudományág létrejöttét igényelhetik:

- Az elmúlt évtizedek legjelesebb rendőrségi kutatásai az állam- és jogtudományok területére összpontosultak, ami azt erősítheti, hogy a rendészet itt található meg végleges helyét. Felmerül azonban számos olyan témakör, ami a jog számára zárva marad. Ilyennek tekinthetjük a rendőri csapaterők tevékenységét, a kommandós műveleteket, a bűnügyi hírszerzést, és a rendészeti veszélyelhárítás más területeit, amelyek nem viselik magukon a jogalkalmazás általános sajátosságait. Alkotmányos jogállamtól elvárható, hogy a hatósági erőszaknak ezeket a legsúlyosabb formáit is demokratikus kontrollal övezzék. Vannak, akik mindezek elméleti megalapozását a rendészet tanától várják.
- A demokratikus átalakulás megkövetelte a rendészet jogi szabályozását, valamint a szervezeti reformot. Az említett folyamatok egy jogi rendszerváltás részeivé váltak. (Szabó András, 1999) Az új szükségletek távlatos gondolkodást és elméleti diagnózist igényeltek. Kiderült, hogy a közjogi tanítások, beleértve a közigazgatás elméletét, nem alkalmasak ennek a feladatnak a végrehajtására. Igaz, több értékes dolgozat született, amelyek mindegyike közigazgatási megközelítésben elemzi a rendészetet. (Kántás Péter, 2001; Murányi Zoltán, 2000; Balla Zoltán, 2001) Azonban éppen ezek a munkák hívták fel a figyelmet olyan speciális problémákra, amelyek a közigazgatási elmélet módszertanával nem oldhatóak meg. (közbiztonság, magánbiztonság, rendészeti jelenlét, a legitim erőszak szükségessége és arányossága, a rendészet társadalmasításának és piacosításának határai, a rendészeti menedzsment, teljesítménymérés és minőségfejlesztés stb.
- A rendőrség munkáját vizsgáló kutatásokkal szemben nem csupán az a követelmény, hogy segítsék elő és igazolják „a különböző empirikus kutatásokkal a létező intézmények működésének hatékonyságát”, hanem az is, hogy tárják fel azok történeti gyökereit és dolgozzanak ki alternatívákat, gazdaságosabb és célszerűbb változatokat. Ez utóbbi jelent igazi társadalomtudományi megközelítést, míg az elsőként említett módszer nem több „szociotechnikánál.” (Szigeti Péter., 2001, 153. o.)
- Az alkalmazott tudományos módszertan hitelességének a próbájára kerül sor akkor, amikor azt tapasztaljuk, hogy a vizsgálati eljárások a megrendelők szándékaitól függetlenül, mintegy „a realizmus diadalaként” kritikai mondanivalót indukálnak, egészen egyszerűen csak azzal, hogy a létező valóságot tükrözik vissza. Ismeretes, hogy a látencia kutatások eredetileg a bűnözés egy része rejtve maradásának az okait kívánták megismerni, eközben rávilágítottak a bűnüldöző szervek „különböző szervezeti és

működési problémáira, így például a szelekciós munkamódszerre.” (Korinek László, 1988, 44. o.)

- Nálunk a rendészeti tisztképzés hagyományosan egy ágazata a civil felsőoktatásnak, ami felvetette, hogy az ilyen tanintézet mely tudományok kritériumai szerint akkreditálható. A Rendőrtiszti Főiskolát hadtudományi szakon hitelesítették, de ezt minden szakember kényszermegoldásnak érezte. Éppen a leginkább specifikációt igénylő olyan ágazatok tudomány-rendszertani minősítése a legbizonytalanabb, mint a közrendvédelem és a bűnügyi felderítés. Az elméleti alapvetés hiánya a jövőben akadály lehet a tisztképzés egyetemi rangra emelésének és doktori iskola működtetésének. Holott ezek a fejlesztések a rendőri professzió kialakításában nélkülözhetetlenek látszanak.
- Tapasztalat, hogy a rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább kiszolgáltatott a napi rögtönzéseknek, a politikai csatározásoknak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését. Az okok sorában ott találjuk a tudományos kutatások hiányát. Ezt az űrt a lendületesen fejlődő állam- és jogtudományok, valamint a szervezélmélet eredményei sem tudták kitölteni. Egyesek a rendészet tanától várják a kedvező fordulatot. (Szabó András, 2003, 10. o.)
- A rendőri munka természete módszertani kérdéseket is felvet. Vajon tanulmányozható-e egy olyan társadalmilag–történetileg meghatározott cselekvés, amelyre a folyamatos változékonyság, a cseppfolyós jelleg nyomja rá a bélyegét. Van-e szintetizált tudásunk az olyan veszélyelhárító tetről, amely előre nem kiszámítható, nem szorítható szabályok közé, és ahol nem hivatkozhatunk „egy korábbi hasonlóra”. (Mannheim Károly, 1996, 129. o.) A rendőri akciók egyedisége olyan módszertant kíván, amely ebben az állandó változékonyságban is képes felismerni lényeges, tartós ismétlődéseket. Mindezek elvezethetnek a rendészeti veszélyelhárítás törvényszerűségeinek meghatározásához.
- Ez idáig nem sikerült pontosan leírni a rendőri szakma tartalmát, kijelölni azokat a funkciókat, amelyeket valamely speciális tudás birtokában „mindenki másnál jobban végeznek” azok, akik ezeket az ismereteket elsajátították. (Durkheim, Emile, 2000, 417. o.) A rendőrképzésnek természetesen megvannak a maga hagyományai, de olyan tanterv és oktatási program még nem született, amelyet a rendészet természetrajzát birtokba vevő kutatásokra alapítottak volna. „Hogyan képezzük rendőreinket, ha nem mutatjuk ki reálisan elfoglaltságaikat, feladataik hatékonyságát, ha az információk pontatlanok és hiányosak... A rendőri szolgálati helyek megnyitása a kívülálló figyelő részére, a rendőrökkel folytatott konzultációk, valamint az elvégzett kutatás eredményeinek megvitatása és hozzáférhetővé tétele lenne a nemzeti rendőrség számára az első lépés, amit a jövőben meg kell tennie.”(Monjardet, Dominique, 1995, 173. o.)

A rendészeti tan művelése valószínűleg meg fogja változtatni a rendvédelem történetének feltárásában eddig követett módszereket. A leíró forráselemzések mellett, aminek a jelentőségét egyáltalán nem kívánjuk lebecsülni, megjelenhet a kritikai értékelés, ami arra keresi a választ, hogy a múltban milyen tényezők befolyásolták a rendészeti struktúrák és funkciók alakulását, melyek voltak a legitimációs források, hogyan alakult a külföldi minták átvétele és mivel magyarázhatóak a taktikában és a stratégiában mutatkozó állandó jegyek.

## **Rendőrségi kutatások a rendszerváltó országokban**

Magyarországon 1990 után a rendőrségi kutatások három irányba indultak el. Megkezdődött az addig alig ismert nyugati eredmények és kutatási módszerek átvétele. Tanulmányok születtek a hazai rendőrség helyzetéről, elképzelések láttak napvilágot a rendőrségi



modernizációról. A leginkább sikeresnek a külföldi tapasztalatok átvétele bizonyult. Eredményesnek mondható a rendőrség állapotáról adott diagnózis is, de itt a kutatásoknak hibája, hogy az erőteljes kritikai hang mellett szinte semmit nem tudtak mondani a gyakorlatban is hasznosítható új megoldásokról. Végül teljes kudarcnak érzékeljük azokat az erőfeszítéseket, amelyek a modernizációra irányultak.

Azt lehet mondani, hogy a rendszerváltás idején két irányzat jelent meg, a reformerek és a fontolva haladók koncepciója. A reformerek az elmélet képviselői voltak, akik gyökeres átalakítást akartak. Meghirdették a demilitarizálás, a depolitizálás és a decentralizálás programját. A fontolva haladók gyakorlati szakemberek és a politikusok, akik az elbizonytalanodott rendőrség cselekvőképességének a helyreállítását, a fegyelem megszilárdítását és a hatékonyság gyors növelését kívánták. Az utóbbi valósult meg. A kutatók tapasztalhatták, hogy ez a program nem kíván annyi elméleti megalapozást, mint a reform. A politika fogadókészsége igen szelektív lett. Azokat a kutatási eredményeket, amelyek gyakorlati elképzeléseiket erősítették, szívesen látták, amelyek azonban kritikai tartalmakat hordoztak, azokról tudomást sem vettek. A bürokrácia megpróbált önállóan lenni feladatai tudományos támogatásában. A hivatalnokoktól tudományos teljesítményeket vártak el, a kutatókat pedig megpróbálták hivatalnokokká fegyelmelni. (Finszter Géza, 2001)

Ebben a helyzetben az elmélet munkásai azt teheték, hogy önkritikusan felülvizsgálták teljesítményüket. Felismerték, hogy alaposabban kell tanulmányozni a rendészeti praxist, nagyobb megértést szükséges tanúsítani a gyakorlat igényeivel szemben, miközben meg kell őrizni autonómiájukat és tudományos igényességüket. Ehhez tudomány-rendszertani kérdések tisztázására is szükség van.

Arra kell válaszolni, hogy a rendőrséggel foglalkozó kutatásokat mely tudományágak kritériumai szerint kell folytatni. Egyes nézetek szerint kívánatos megtartani az állam- és jogtudományok elsődlegességét. Ennek a megoldásnak előnye, hogy komoly nyomatékot kapnak az alkotmányos jogállam követelményei, viszont hátránya, hogy nem kerülnek tudományos művelésre azok a rendészeti területek, amelyek részben a jogi jelenségeken kívül esnek, illetve olyan közbiztonságot védő, avagy helyreállító műveletek, amelyeknek a jog csak a kereteit, korlátait, és sohasem a tartalmát képes meghatározni. (Ilyen téma egyebek mellett a titkos információgyűjtés, vagy a tömegzavargások csapatrendőri erővel történő megfékezése, általában a legitim fizikai erőszak aktuális bevetése, olyan közbiztonságot fenyegető veszélyek esetében, amelyek egyéb módon nem háríthatók el.)

Más elgondolás szerint elfogadható egy *multidiszciplináris* megoldás, amikor a kutatási tárgy és az alkalmazandó módszer együttesen dönti el a tudomány illetékességét. Ennek előnye, hogy minden elméleti probléma a reál jellemző speciális szakértelemmel közelíthető meg, viszont akadály a különböző területek között nehezen megteremthető együttműködés, és nem különben nehézségekbe ütközik az eredmények szintézisbe foglalása.

Törekvés mutatkozik arra is, hogy a *hadtudomány* terjessze ki kompetenciáját a rendészetre. Ennek előnye, hogy bizonyos korábbi együttműködési formákra építhet, hátránya viszont, hogy a rendőri tevékenységnek csak egy kis szeletét képes hozzáértéssel vizsgálni, miközben a militarista szervezetet konzerválja ott is, ahol a rendészetnek a közszolgálatához kellene közelednie.

Az utolsóként említett elgondolás szerint helye van egy új tudományágnak, amelyiket nevezhetünk *a rendészet tanának* is. Ennek előnye, hogy a számtalan kutatási szempontot

képes szintetizálni, hátránya viszont, hogy hagyományok hiányában alacsonyabb szakértelemre támaszkodhat, a tudományos közélettől elszigetelődhet, ami nehezíti a rendészet visszaintegrálását a civil közigazgatásba. Az elméleti problémát pedig az okozza, hogy vajon egy ilyen tan kijelölhet-e a maga számára más tudományterületek által nem művelt speciális kutatási tárgyat, továbbá lehet-e esélye egy semmi mással nem helyettesíthető rendészeti metodológia megteremtésére?

A szakemberek közül mind többen állítják, hogy szükség van önálló rendészeti tudományágra, amely társadalomtudományként a bűnügyi tudományokkal és a közigazgatás tanával egyaránt szoros kapcsolatot mutat, de kialakíthatóak a kapcsolódási pontok a szociológiához, az etikához, a politológiához és a pszichológiához, valamint a szervezés-tudományhoz is. (*Szabó András*, 2004, 21-27. o.) Ez utóbbiak úgynevezett kötőjeles tudományterületekként a megalkotásra kerülő rendészeti diszciplína alrendszerében működhetnek, de nem válnak el teljesen azoktól a tudományágaktól sem, ahonnan módszereiket, fogalmaikat kölcsönzik, és amelyek törvényszerűségeire a kutatásokban figyelemmel vannak. Ezek: a rendőr-szociológia, a rendőretika, a rendőr-pszichológia és a rendőrségi szervezélmélet.

A rendészeti tudomány része lehet a rendőrségi kriminalisztika, amely a hagyományos nyomozástani területeken kívül magába foglalja a kriminállogisztika, a kriminálinformatika és a kriminálstratégia ismeretanyagát is. Mindez ismételt felveti a kriminalisztika természettudományos megalapozású ágazatainak a rendszertani helyét. Az igazságügyi orvostan nem kétségesen az orvostudomány részeként kerül művelésre, minthogy ennek hagyományos egyetemi katedrája az orvosi univerzitásokon szerveződött meg. Ezzel szemben a kriminalisztikai fizika, kémia, biológia és az igazságügyi vegytan a természettudományos műhelyektől távolabb, a különböző azonosító laboratóriumokban kapott helyet, hasonlóan a klasszikus kriminalisztikai szakterületekhez, mint a nyomtan, a fegyverszakértés, a daktiloszkópia, valamint az okmány- és írásszakértői tevékenység. (Magyarországon történt egy kísérlet ezeknek a területeknek a természettudományos rendszerekbe történő visszaintegrálására, amikor rövid ideig kriminalisztikai kutató laboratórium működött a Budapesti Műszaki Egyetemen.)

Egyes európai országok az új tudományág megalapozásának különböző fázisaiban vannak. Szlovákiában például a rendészeti kutatások önállósodása már többéves múltra tekint vissza, Németországban viszont az első lépéseket teszik a kutatók. Az utóbbiak helyzetét nehezíti, hogy az NSZK-ban a hatvanas évek elején történt már egy alapítási kísérlet, ami azonban akkor teljes kudarccal végződött, maga a törekvés pedig hosszú időre feledésbe is merült. Ennek okát a hamburgi professzor, *Fritz Sack* abban látta, hogy a szövetségi köztársaság rendőrsége a legutóbbi időkig magán viselte a katonai mintákat követő, a civil társadalomtól izoláltan működő porosz hagyományokat, amelyek pedig kevéssé tűrik a független kutató intézetek tudományos érdeklődését. (*Les Polices en Europe, Les Cahiers de la securité interieure*, Paris, 1992))

Mindazonáltal napjainkban éppen a rendészettel szemben támasztott uniós normák hangsúlyozzák a rendészeti tan önálló létének a fontosságát, mondván, hogy az elengedhetetlen az alkotmányosság szempontjából is, mert a rendészet elmélete biztosíthatja a jog uralmát, a szervezetek átláthatóságát, de ez teheti valóságos szakmává a rendőrködést, továbbá jelentősen segítheti a hatóságok és a társadalom kooperációját. Mások ezt a törekvést azért tartották időszerűnek, mert az új évszázad hajnalán a rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan jelentőségre tettek szert, ami korábban a közigazgatásnak nem volt jellemzője. Nyilvánvalóan a bűnözés elsőszámú globális problémává válása idézte elő ezt a helyzetet.

Sajátos kutatási tárgy a rendőri jelenlét is, amelynek célszerű megszervezése stratégiai kérdés, és amire a szervezéstudomány általános felismerései kielégítő választ nem képesek adni. A titkos információgyűjtésről is kiderült, hogy az olyan bizonyítási műveletek sorát jelenti, amelynek elméleti feltárásához sem a hagyományos kriminalisztikai szemlélet, sem pedig a büntetőeljárás jog tudományán belül művelt bizonyításelmélet nem szolgál alkalmazható módszerekkel. A legitim fizikai erőszak tanulmányozása egy különleges kockázatelemzést igényel, amelynek esetében a korábban javasolt hadtudományi megközelítés mutatkozott hatástalannak.

A legújabb kutatások a közbiztonság értelmezése kapcsán számos kriminológiai metodikát használtak fel eredménnyel, de a rendészet számára nélkülözhetetlen krízismenedzseléshez merőben új módszerek szükségesek, amelyek kidolgozása minden bizonnyal a rendészeti diszciplínára vár. A rendőri munka eredményességének a mérése nélkülözhetetlen lenne annak érdekében, hogy ezen a területen is meggyökeresedjenek a közigazgatás más ágazataiban elfogadott minőségbiztosítási módszerek. Úgy látszik, hogy ez a feladat is sajátos szemléletet igényel. (*Dános Valér, 1992, 40. o.*)

A módszertani kérdések egész sora megválaszolatlan. Egyetértés mutatkozik abban, miszerint a rendészeti tudománynak szoros kapcsolatot kell tartania a gyakorlattal, megállapításait empirikus elemzésekre célszerű alapozni. A kutatási eredményeknek az a legfontosabb próbája, hogy azok a gyakorlatban miként alkalmazhatóak. Ennek ellenére a tudomány nem mondhat le kritikai természetéről, és arról sem, hogy a valóság feltárásának elsődleges célja a szükséges változtatások megalapozása lehet. Tudományos igényesség nélkül nem gondolható el messzire tekintő rendészeti reform, de elméleti alapok szükségesek a rendészeti jog megteremtéséhez is. Az analitikus és a szintetizáló megközelítésnek egyaránt helye van, de egyúttal két elkerülendő szélsőségre is felhívjuk a figyelmet. Az alkalmazott kutatások nem téveszthetők össze a rendészeti gyakorlattal, a rendőrködés nem laboratóriumban történik, a szolgálati jelentés nem töltheti be a tudományos dolgozat funkcióját, a hivatásos rendőr nem kutató. Ilyen „udvari” tudomány kialakításának vannak jelei a miniszteriális és a rendőrségi igazgatásban. Másfelől viszont a rendészet elmélete nem emelkedhet az alapkutatási magasságba, fő forrása az esettanulmány, és a teljesítményt a gyakorlati alkalmazhatóság is minősíti. Vannak tapasztalatok, miszerint a kutatók egy része nehezen kooperál a gyakorlattal, nem ismeri eléggé a rendészeti munka természetét, kritikai mondanivalóját időnként felesleges indulatokkal fogalmazza meg.

Az alkalmazott és a teoretikus tudományok mellett nem kevesen hangoztatják azt, hogy a rendőrségi munka számára a legértékesebb forrás a mindennapi praxis, amelyből „tudomány előtti” felismerések nyerhetőek. (*Holcr, K. – Doz, Sc. – Chalka, R.: i. m.*) Ezek sajátossága, hogy a rendőrségi végrehajtó-rendelkező tevékenység során keletkeznek, egyedi intézkedési helyzetekhez kapcsolódnak, megfogalmazói a szolgálat munkatársai, hasznosításuk a szolgálat racionalizálásában, parancsok és utasítások kiadásában történik, a tapasztalatok átvétele esetleges, sok bennük a pontatlanság, ezért általános elterjesztésük csak nagy megzorításokkal képzelhető el. A „tudomány előtti” felismerések korlátjai igazolják, hogy a rendészeti gyakorlatnak tudományos támogatásra van szüksége. Az elméletileg is megalapozott tapasztalatok általánosíthatóak, megfigyeléssel, kísérletekkel, modellezéssel, teljesítménymérésekkel verifikálhatóak, általuk a munka tervezhetővé és gazdaságossá tehető, az eredmények tudományos fogalmakban, kategóriákban és definíciókban pontos nyelvi formát öltenek, végül pedig tanítható szakmai ismeretek alapjául szolgálhatnak. A rendészeti teória megszületéséhez azonban a szolgálatok fogadókészsége nem elegendő, ehhez a

tudományos kutatás önálló objektumaira van szükség, kutató intézetekre és szakiskolákra. (Jellemzőnek találjuk, hogy a rendőri hierarchia már ettől a viszonylagos önállóságtól is tartva azt szorgalmazta, hogy maguk a rendőrségi egységek kapjanak kutatóhelyi státuszt.)

A tudományos bázis létrehozása a rendészeti felsőoktatás feladata. Ezért arra kell törekedni, hogy a vezető rendészeti szakemberek képzése egyetemi rangú tanintézetekben történjék, ahol a doktori iskolák is működhetnek. Ehhez azonban a hagyományos rendőr akadémiáknak el kell érni az akkreditációhoz szükséges minőséget. A rendészet tana nem azonos a tantárgyi struktúrával és a tanszéki tagozódással sem. A felsőoktatás egyszerre műhelye és felhasználója a kutatásoknak, de a tanintézet szervezetének kialakítása a tudomány-rendszerrel szemben a megfontolások mellett didaktikai szempontokat is követ.

Fontos az is, hogy a rendészeti tudomány művelése ne elszigetelten, hanem a legszélesebb tudományos közvélemény előtt, a nemzetközi megmérettetést is vállalva történjék. Nélkülözhetetlen a nemzetközileg elfogadott, egységes kutatási terminológia kialakítása. Tiszta, világos és egyértelmű fogalmi rendre van szükség, olyan szaknyelvi apparátusra, amely idegen nyelvekre is lefordítható. A tudományos teljesítmények egyik mércéje az univerzális alkalmazhatóság, amelyhez viszont elengedhetetlen az internacionális kutatási programok elindítása.

Összefoglalva, a rendészet tana azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszerbe foglalt összessége, amelyek alkalmasak a rendészet *működésének, szervezetének és jogi szabályozásának* tanulmányozására és fejlesztésére. A rendészet tana a gyakorlati tapasztalatok, az empirikus tények szintetizálásával elméleti tudást és gyakorlati ajánlásokat kínál a rendészet

- ◆ társadalmi rendeltetésének és történelmi gyökereinek a feltárásához,
- ◆ a tevékenység kritikai elemzéséhez,
- ◆ a szervezet célszerű kialakításához,
- ◆ a rendészeti jog megalkotásához,
  - ◆ a rendészeti reformok sikeres tervezéséhez és végrehajtásához.

A bűnözés növekedésével együtt a rendészet a közigazgatás egyik legérzékenyebb ágazatává fejlődik, Az alkotmányos demokráciák védelméhez nélkülözhetetlen a legitim fizikai erőszak professzionális alkalmazása.

„Korunk egyik legalapvetőbb és legnyilvánvalóbb ténye, hogy a technológiákban és a nemzetközi politikában végbement változások együttesen a politika végcéljává, nem pedig kiinduló feltételezésévé teszik a biztonságot... Korábban az volt az elsődleges kérdés: a civil és a katonai szféra mely mintája egyeztethető össze a liberális, demokratikus amerikai értékkel? Ennek helyébe ma egy sokkalta fontosabb kérdés lépett: a civil és a katonai szférák mely mintája a legalkalmasabb az amerikai nemzet biztonságának megőrzésére?” (Huntington S. P., 1994., 10. o.) Amit Huntington a huszadik század közepén a katonai erő és a biztonság összefüggéséről állított, az már megfogalmazásának időpontjában sem felelt meg a demokratikus jogállami elveknek, de még inkább kérdőjeleket tesz fel napjainkban, amikor sokan ezt a formulát a rendészeti erőhatalom és a közbiztonság kapcsolatára kívánják kiterjeszteni. Nevezetesen, hogy korunkban nem az a kérdés, összeegyeztethető-e a fizikai kényszer alkalmazása a liberális demokrácia elveivel, hanem az, hogy melyik a leghatékonyabb rendészeti modell?

Megoldásra váró feladat annak megválaszolása, hogy a társadalomnak ez a védelmi szükséglete miként elégíthető ki úgy, hogy közben a rendészet ne váljon az önkény eszközévé, ne legyen kiszolgálója a hatalom erőszakos megszerzésének és kizárólagos gyakorlásának. Ahol a rendészet megtűri a tudomány kritikáját, ott ez a veszély minimumra csökken, ellenben, ahol ilyen tudományt nem művelnek, ott a demokrácia könnyedén törékennyé válhat.

## **A kutatási metodikáról**

A fiatal tudományok számára az egyik legnagyobb kihívást a saját módszertan megteremtése jelenti. Ez sokszor nem is azt az igényt támasztja, hogy korábban nem ismert metodikákat kellene feltalálni, hanem csupán azt, hogy a társadalomtudományokban már alkalmazott megoldásokat tegyük alkalmassá a rendészeti tárgyak feltárásához.

Amikor a rendőrség működését elméleti igényességgel kívánjuk vizsgálni, akkor hasznos útmutatásokat kapunk a társadalomtudományi kutatások általános gyakorlatából.

*A rendőrség, a hatalom, az erőszak szavak az emberek többségében erősen szubjektív érzéseket, indulatokat, „mély érzelmeket és szilárd meggyőződést” keltenek, utóbbiak számos előítéllettől terhelve akár nagyon is távol állhatnak a valóságtól. „A kutatómódszertan különleges értéke abban rejlik, hogy segítségével az ilyen kérdésekhez szigorú logikával és nagyfokú következetességgel közelíthetünk. Segít, hogy felülemelkedjünk saját személyes nézőpontunkon, és hogy meglássuk a szokásos látókörünkön túl elterülő világot. Márpedig mai társadalmi problémáinkra a megoldások ebben a 'mögöttes világban' találhatóak.”* (Babbie, Earl, 1999, 29. o.)

A rendészet körébe tartozó jelenségek rejtőzködő természete nem kizárólag a szolgálati és az államtitkok tömegével magyarázható, hanem azzal is, hogy az intézmények szeretnek magukról olyan képet közvetíteni, ami valóságos természetüket elleplezi. A jogalkalmazó szervek ehhez igen jó segítséget kapnak a jogszabályoktól, amelyek tevékenységüket meghatározzák. Ugyanis ezek a normák nem azt mutatják meg, hogy hogyan működik egy hatóság a valóságban, hanem azt, hogy miként kellene működnie. (Ha valaki azt szeretné tudni, hogy ténylegesen hogyan zajlik egy nyomozás, akkor ehhez hiába lapozza fel a büntetőeljárás kódexet.)

*„A társadalomtudományi elmélet azzal foglalkozik, hogy milyen a társadalom, és nem azzal, hogy milyennek kellene lennie... A társadalomtudomány tehát csak abban segíthet, hogy megtudjuk, mi van és miért van úgy.”* (Babbie, Earl, i. m. 48. o.) Mélységesen bölcs gondolatok, amelyeket a rendészet kutatóinak is meg kellett szívlelni. Keresték tehát azokat a módszereket, amelyek látszat mögött magát a valóságot tették megismerhetővé. (Jellemző, hogy ezen a területen a hivatali érdekek mekkora ellenállást képesek kifejteni. A rendészettudomány képviselői többször tettek arra kísérletet, hogy különböző kormányzati döntések megvalósításában segítsék a belügyi – rendészeti tárca munkáját. Erőfeszítéseik azért vallottak kudarcot, mert minden esetben ragaszkodtak a tény-analízishez, a jelen állapot korrekt feltárásához. Ezt szorgalmazták például akkor, amikor egy messzire tekintő rendészeti stratégia megalkotásában vettek részt. A stratégia azért sem született meg, mert az aktuális vezetés mindenre kíváncsi volt, csak a tényleges helyzetre nem.)

A rendészettudománynak olyan módszerekre van szüksége, amelyek alkalmasak a rendészeti szervek működésében fellelhető törvényszerűségekre, állandó, lényegi, meghatározó jegyek feltárására. *„Áttekintve: minden tudomány azon az alapvető feltételezésen alapszik, hogy abban, amit tanulmányozni akar, léteznek szabályszerűségek, és mint láttuk, a társadalom működésében is vannak szabályszerűségek. A társadalmi magatartás eszerint, logikusan, tudományos vizsgálódás tárgyát képezheti.”*

A rendészeti metodika nagy kihívása: megtalálni azokat a módszereket, amelyekkel a szervezetek működésének, a vezetők és beosztottak tudásának, gondolkodásának és cselekedeteiknek a meghatározó, állandó és a testületek teljesítményét lényegesen befolyásoló törvényszerűségei megismerhetők.

## **Kutatás a civil kontrollról**

A rendészettudományi megközelítés első szárnypróbálgatása a magyar rendőrség civil kontrollját elemző tanulmány volt. Ez a munka *az összehasonlító módszer* alkalmazásával készült. A magyar megoldásokat négy nyugat-európai ország rendőrségi struktúrájával vetettük össze. A vizsgálódás kiterjedt Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia és Németország rendőrségi szervezeteire is.

Az 1997-ben elvégzett kutatási program keretei között angol rendőrségi szakemberekkel együttműködve, nemzetközi csapat vizsgálta öt európai rendőrség társadalmi ellenőrzöttségét. A civil kontrollt elemző tanulmány arra is választ keresett, hogy a bűnmegelőzés helyi és területi rendszereiben milyen küldetése lehet a rendőrségnek, és a jelenlegi magyar rendőrség mennyire alkalmas a kooperációra.

Miért érdemes a civil kontroll logikájával értékelni a magyar rendőrség helyzetét. Azért mert azt gondoltuk, hogy a rendőrség egy olyan szervezeti kultúrát hozott magával az 1990 előtti időszakából, amely erősen militarizálta a rendészetet. Egészen pontosan 1949-1990 között úgy épült fel és úgy működött, hogy nagyon sok vonásában átvette, és a mai napig féltve ápolja a katonai szervezetre jellemző vonásokat: a zártágot, a parancs mindenhatóságát, a hierarchikus tekintélyt és a feltétlen engedelmesség elvét. Teheti ezt annál inkább, mert alkotmányunk ilyen közjogi státuszt teremtett számára.

*Az összehasonlító módszer* feltárta a rendőri hivatások felemelkedésének útját. A modern polgári jogállamok ezzel a feudális hagyománnyal szemben megteremtették a szakmává fejlődés feltételeit. A rendészetet a közigazgatás részévé tették, biztosítva azt is, hogy a rendvédelemben is érvényesüljenek a közigazgatással szemben támasztott általános követelmények, nevezetesen: a jog uralma, a társadalmi részvétel, a munka minőségét és természetét követő belső munkamegosztás, a teljesítmény személytelen értékelési technikája, a választható életpálya és annak magas anyagi, valamint erkölcsi elismertsége.

## **A kommunikáció elemzése**

A rendvédelem társadalmi környezettel kialakított kapcsolatainak egyik legfontosabb eszköze a *kommunikáció*. Ezt felismerve rendészettudományi módszertani fogásnak találtuk a rendőrség belső és külső kommunikációjának elemzését. Ezt alkalmaztuk a rendőrség külső társadalmi kapcsolatainak feltárását elvégző tanulmányban.

*A testületen belüli kommunikáció alatt* értjük a vezetők és a vezetettek, az irányító és a végrehajtó szervek közötti kölcsönös tájékozódást, a munkatársak kapcsolatait, továbbá a mellérendeltségben működő rendőri egységek közötti hírszatórnák zavartalan működését. A belső tájékozódás egyaránt vonatkozik a rendészet szakirányú működésére - a hatósági intézkedések szervezeten belüli és gyakran szervezetek közötti kooperációt feltételeznek - valamint a szervei fenntartó, fejlesztő munkára - a gazdálkodástól egészen a humánpolitikai döntésekig, amelyek viszont a testület jelenét és jövőjét határozzák meg.

*A rendőrségen belüli információ-áramlás hatékonyabbá tételével* növekedhet a rendőri munka eredményessége, különösen akkor, ha ez által javul a szervezetek és szolgálatok közötti kapcsolat, fejlődik a munkatársak szakértelme, vonzóvá és kiszámíthatóvá válik a testületen belül bejárható életpálya, nő a hivatal biztonságot és elismerést nyújtó megtartó ereje.

Tudjuk, hogy a bürokratikus szervezetek belső tájékozódását számos tényező korlátozza, így az erős hierarchia, amely megnöveli a kommunikációs csatornák hosszát, a titkosság, ami az információk egy részét elzárja a szélesebb megismerés elől, a tekintélyelvű vezetés, ami a vezetőknek tudás-monopóliumot, a beosztottnak pedig tudás-hiányt teremt. Torzító hatással járhat a szervezetek közötti versengés, főleg, ha a teljesítményeket olyan tényezőkkel mérik, amelyekre valójában a rendészetnek nincs befolyása. Utóbbi esetben a kedvező értékelés nem a valóságot helyesen tükröző, hanem az azokat éppen elferdítő információktól várhatóak.

A belső kommunikáció minősége nem a média tanácsadók felkészültségétől függ, hanem az dönti el, hogy a szervezet felépítése és működése mennyire felel meg társadalmi rendeltetésének. A tartósan rossz belső információcsere jelzés arra, hogy az egész struktúra megújításra szorul. A belső és a külső kommunikáció között a most bemutatott kutatás szoros összefüggést tárt fel. Az a szervezet, amelyik jó színvonalon garantálja a belső tájékozódást, magabiztosan kommunikál a környezetével is.

*A külső kommunikáció* tágabb értelemben magában foglalja a szervezet valamennyi környezethez továbbított jelzését, függetlenül attól, hogy az tudatos és formalizált, avagy spontán és informális, valamint eltekintve attól is, hogy annak járulékos következménye, avagy kifejezett célja volt a kívüllagnak szóló híradás. A rendészeti hivatal legfontosabb kommunikációs csatornája a szakirányú tevékenység, a rendészeti hatósági eljárások összessége. Ez a működés szakmai tudatosságot és a közjog által meghatározott formákat igényel, mindennek pedig másodlagos következménye a társadalomban kialakuló kép a hivatal teljesítményéről. Ez a benyomás akkor kedvező, ha a rendészeti intézkedések eredményesek és törvényesek. A rendvédelem hatósági tevékenységének a közvélemény általi fogadtatását azonban számos tényező torzíthatja. Ezek a „kommunikációs zajok” a rendészeti igazgatás ellentmondásos jellegéből következnek. Nézzük ezek közül a legalapvetőbbeket:

- *Az eredményesség és a törvényesség ellentmondása* abból a közvélekedésből keletkezik, hogy ami törvényes az nem lehet eredményes, ami viszont eredményes az nem törvényes. Ezt az ellentmondást a jog uralma, az emberi jogok tisztelete, a szabadság és a biztonság egymást kiegészítő érték minősége képes feloldani. A külső kommunikáció közvéleményre gyakorolt hatásait ezért kizárólag alkotmányos jogállamokban lehetséges és szükséges mérni, diktatúrákban az erőszak szervek munkájáról nem alakulhat ki hiteles kép, de erre a tekintélyelvű rendszereknek nincs is szükségük.

- *A nyitottság és a zártság ellentmondása* azt jelenti, hogy a rendőri szolgálatok egyes területei a legnyilvánosabb közigazgatásnak minősíthetők, ahol az „ügyintézés” szintere a közterület, más rendészeti akciók ellenben a titok sűrű hálójával fedettek. Ezt az ellentmondást a szakszerűség és a jogszerűség szüntetheti meg, ami biztosítja, hogy egyfelől a titok csak ott működjön, ahol annak a közbiztonságot erősítő célja van, másfelől pedig a titkosítás jogi feltételei ne adjanak lehetőséget a szervezet hibás működésének elleplezésére. A rendeltetésszerűen alkalmazott rejtett intézkedések szükségessége arra figyelmeztet, hogy a rendőri működés nem minden területe értékelhető a közvélekedés alapján, továbbá arra is, hogy egy tudatosan kialakított rendészeti kommunikációban azt is tervezni kell, amiről hallgatni hivatali kötelesség.
- *A szolgáltató és a beavatkozó rendészet ellentmondása* abban az adottságban ragadható meg, miszerint a rendőrség a közbiztonságot a társadalom számára biztosítja, nem ritkán úgy, hogy ugyanennek a társadalomnak a devianciáit erőszakkal fékezi meg. Ezt az ellentmondást tompíthatja az együttműködés a jogkövető társadalommal, valamint az a képessége, hogy a legitim erőszakot profi módon, a szükségesség és az arányosság keretei között tartja. A kommunikációnak világossá kell tennie, hogy nincs kizárólag csak szolgáltató rendőrség, amiként nincs kizárólag csak repressziót alkalmazó rendészet, a társadalmi küldetést a kettő szakszerű, jogszerű és szolgálatszerű ötvözete képes betölteni.
- *A közbiztonsági és a bűnüldözési funkciók ellentmondása* azt jelzi, hogy a kétféle tevékenység merőben eltérő szaktudást, szervezeti formákat és külső kontrollokat igényel. A nyomozások eredményessége nem mérhető a közbiztonság adott állapotával, de a jó közbiztonságnak sem feltétele az, hogy minden bűnügy megoldható legyen. A rendőrségi szervezetek közötti munkamegosztás rendjén minél világosabban elválasztható e két rendészeti alapfunkció, annál inkább biztosított az, hogy mindkét terület a maga követelményeinek eleget téve váljék sikeressé. A rendőrségi kommunikáció nem szűkíthető a bűnügyi tudósításokra, de nem is tekinthet el a közvéleménynek a krimik iránti vonzalmaitól, valamint attól sem, hogy a bűnüldözés gyakran csak a civilektől nyert információk segítségével lehet eredményes.
- *Az integráció és a szeparáció ellentmondása* arra utal, hogy minden rendőrség törekszik annak a társadalomnak a részévé válni, amelynek biztonságára vigyáz (integráció), eközben olyan zárt szervezetet, olyan különleges fegyelmi rendet, továbbá a hétköznapi ismeretektől merőben különböző tudást és képességeket fejleszt ki, amelyek elvezetnek egy hivatásrend kialakulásához (szeparáció). A jó kommunikáció nyilvánvalóvá teheti, hogy a rendőr olyan fegyveres polgár, aki különleges szaktudással rendelkezik, az általánostól eltérő munkarendben dolgozik és magában hordozza egy zártabb szervezeti kultúra jegyeit. A tájékoztatás gondoskodik arról is, hogy a hétköznapi polgárai időnként betekintést kapjanak ebbe a zárt világba, főleg azért, hogy megértsék és elismerjék az ott uralkodó szabályok értelmét és értékeit, de azért is mert a civil kontroll csak így képes működni.

Az előbbieken jelzett ellentmondások egyik következménye az, hogy a rendőri teljesítmények reális társadalmi értékelése nem történhet automatikusan, ezért ahhoz tudatos kommunikációs stratégiára van szükség.

Minden stratégia célok és az azok elérését biztosító módszerek illetve eszközök hosszabb távra megtervezett együttese. A rendőrség kommunikációs stratégiája az alábbi célokat határozhatja meg:



- *A közvélemény tájékoztatása a rendészeti munkáról.* A tájékoztatás kötelesség. A közhivatal tevékenysége fő szabályként közérdekű adta és csak kivételként titok.
- *A közvélemény támogatásának elnyerése.* A tájékoztatás lehetőség arra, hogy a szervezet betekintést engedjen a közbiztonságot oltalmazó műhelyeibe, a nyomozási tevékenységbe, az oktatás és a kiképzés folyamataiba, a testület életébe.
- *A közvélemény felkészítése a biztonságot fenyegető veszélyekre és azok elhárítására.* A rendőrségi tájékoztatás különösen a helyi bűnmegelőzési lehetőségek feltárásában, a lakosság összefogásának az erősítésében, a védekezés módjainak az elsajátításában vállalhat meghatározó szerepet.
- *A közvélemény biztonságát jelentősen megrendítő kriminális eseményekről és veszélyhelyzetekről hiteles, gyors és pontos tájékoztatás.* Erre a célra a stratégiának külön válságkezelő módszertant kell kidolgozni, végrehajtását pedig szituációs tréningeken begyakorolni.
- *A nyilvánosság adta lehetőségek felhasználása az ismeretlen tettesek felderítéséhez, a körözött személyek elfogásához, a tanúkutatáshoz valamint a tárgyi bizonyítékok feltárásához.* Ebbe a körbe tartozik a feljelentési készség javítása, a sértettek támogatása, az áldozatokkal való szolidaritás kifejezése.
- *A rendészeti jog propagandája,* a jogkövető állampolgári magatartás mintáinak közreadása.
- *A rendészet civil kontrolljának biztosítása,* a rendőri hatalommal való visszaélés eseteinek leleplezése, a működés hibáinak okokra is rámutató feltárása.

A stratégia végrehajtásához kidolgozásra kerülő módszertannak három szintje különíthető el:

- *A vezetői tevékenység* a külső kommunikációban is meghatározó. Ezt a stratégia jelentősen segítheti, a média világában való eligazodás megkönnyítheti, de nem helyettesíthet. A vezetői döntésekben a tájékoztatás mindig alárendelt a szakmai és közjogi követelményeknek. (A rendőrség hatóság és nem műsorszóró vállalkozás.)
- *A rendőrség sajtószolgálatára való, hogy pótolja a szakmai vezetés kommunikációs ismereteit és a médiumokat pedig segítse a rendészeti hatósági tevékenység szakszerű bemutatásában.* A kommunikációs szolgálat szervezete és hierarchikus tagoltsága a stratégia célkitűzésekkel összhangban határozható meg.
- *A nyilvánosság kezelése a rendőri szaktudás része.* Az oktatásban és a kiképzésben erre figyelemmel kell lenni, noha a tapasztalatok azt mutatják, hogy a mesterségbeli tudás és az intelligencia minden kommunikációs tréningnél fontosabb. (A szakszerűség a tájékoztatás leghatékonyabb módja.)

A stratégia eszköztárában kiemelt jelentőséget kapnak a rendészet saját híreszközei, a szakmai sajtó, illetve a rendőrség gondozásában készülő rovatok a nyomtatott sajtóban, a szakműsorok a helyi és az országos elektronikus médiumokban, valamint az Internet lehetőségek kihasználása.

## **Közvélemény-kutatások**

A rendészettudomány széles körben igénybe veszi a közvélemény kutatás, a lakossági kikérdezés módszerét. Ezt példázza az országos Kriminológiai Intézetben 2004-ben

lefolytatott kutatás, amely az *Áldozatok és vélemények* címen jelent meg. (Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2004)

A polgári jogállami berendezkedés a társadalmi élet sok területén természetes módon támaszkodik a lakossági véleményekre. Számol a különböző érdekcsoportok eltérő ítéleteivel.

A szondázás legkülönbözőbb technikáit alakította ki arra, hogy képes legyen mérni az erőviszonyok alakulását. A közvélemény kutatások rendszeresen és mind pontosabban adnak tudósítást a kisebb és a nagyobb közösségek politikai magatartásáról, az állami intézmények minősítéséről, működésük társadalmi fogadtatásáról. A demokratikus intézmények támaszkodnak a lakossági véleményekre. Ennek a közel fél évszázada megfigyelhető törekvésnek van néhány jól megragadható oka:

A piac hatása érzékelhető abban, ahogyan a politikai és az igazgatási döntéseket szolgáltatásként határozzuk meg, elfogadva azt, hogy a társadalom mindannyiszor minősíti ezeknek a szolgáltatásoknak a színvonalát, élénk keresletet mutat, vagy ellenkezőleg, elutasítja a hatalom és a bürokrácia kínálatát.

A demokratikus intézmények működése választáson és értékelésen alapszik, ezért a politikai programok és az államélet tudatos alakítása nem nélkülözheti a választások és értékelések prognózisát, amelynek fő eszköze a közvélemény kutatás.

A természettudományok egzaktságuknak tulajdonított sikere a társadalomtudományokat arra sarkallta, hogy mind szélesebb körben vegyenek át számszerűsíthető módszereket. A statisztikai értékelése a humán tudományok matematikája lett.

Az informatika, a kommunikáció és a számítógép forradalma olyan tömegű és gyakoriságú felméréseket tesz lehetővé és feldolgozhatóvá, amilyen korábban szóba sem jöhetett.

A jog világa, a normák úralma sokáig ellenállt ezeknek a technikáknak, minthogy a jog nem kérdez, hanem parancsol a társadalomnak. Három irányban azonban már a hatvanas évek elejétől megfigyelhető az áttörés:

A tervezett jogalkotás várható társadalmi hatásának mérése és a jogkövető magatartás tanulmányozása képes volt növelni a jog hatékonyságát. (*Sajó András*, 1980)

A bűnügyi tudományok sorában a statisztikára alapozó kriminológia a látencia megítéléséhez az áldozati kikérdezéseket találta a leggyümölcsözőbb módszernek. (*Korinek László*, 1988, 41-45. o.)

A közigazgatási jog mind nagyobb jelentőséget tulajdonított a szervezés tudománynak, a vállalkozói szférában kialakított menedzser technikáknak, amelyek a jövedelmezőséget, a termelői és a vásárlói elégedettséget és a minőségfejlesztést szorgalmazták. A hivatal üzemként kezdett viselkedni, ügyfeleit vásárlónak tekintette, munkájának értékelésében a lakossági véleményekre támaszkodott. (*Király László György*, 1999)

Az új módszerek át kell esnie egy diadalmas és egy kritikai szakaszon. A kezdeti látványos sikerek azt a hitet kelthetik, hogy módszertani forradalom zajlik, olyan eszköz birtokába jutottunk, amely általános megoldó képletként működik, általa minden gond megszűnik. Minthogy ez nincs így, törvényszerűen következik a kiábrándulás, a módszer devalválódása.

(A példát a kriminológiából merítve, a látencia kutatások eredményei azzal kecsegtettek, hogy a valós bűnügyi helyzetre alapozott kriminálpolitika jelentősen növelheti hatékonyságát. A gyakorlat azonban alig változott. A csalódottságot jelzi az a felfogás, miszerint „az okok kutatását be kéne tiltani.”) Ahhoz, hogy ezeken a szélsőségeken túljussunk, szükséges a mérőeszköz hitelesítése és annak tisztázása, hogy mit lehet vele mérni.

Ami az eszközt illeti, nem csak az a kérdés, hogy a lakossági minta reprezentatív-e, hanem az is, hogy a megkérdezettek kompetensek-e abban a kérdésben, amivel hozzájuk fordulnak. Itt is van két szélső felfogás. Az egyik azt vallja, hogy a tömeg soha nem lehet okos. Ezért vagy az történik, hogy aki kérdez, az valójában nem a véleményre kíváncsi, hanem kérdéseivel mesterségesen akarja a véleményt befolyásolni, vagy a kérdező szolgálai elfogadja a közvélemény sugalmazásait, ebben az esetben pedig a többség támogatásában reménykedve ostoba döntéseket fog hozni. Vannak, akik a modern kommunikációs lehetőségeket úgy értelmezik, hogy ezáltal az emberek a politikai manipuláció áldozataivá lesznek, és az írástudók felelőssége ennek a népbútításnak a leleplezése. (Ezt a jelenséget jósolta meg Julien Benda *Az írástudók árulása* című híres esszéjében.) Más nézetek szerint a tömegek veszik át a hatalmat, és azok manipulálják a politikai tényezőket, akik így minden józan szakmai megfontolást alávetnek a szavazatok megszerzésének. Ezért a kormányok nem a jövőnek építenek, hanem a jelennek rögtönöznek. *„Mindig is ilyen volt a közhatalom, amikor azt közvetlenül a tömegek gyakorolták: mindenható és mulandó. Ezért nem épít semmit, jóllehet lehetőségei hatalmasak, akárcsak az ereje. És korunkban ez az embertípus dönt.”* (José Ortega y Gasset, 2003., 77. o.)

A megkérdezettek aszerint lesznek buták vagy bölcsek, hogy mit kérdezzük tőlük. Ha a kérdésre a mindennapi élet tapasztalatai alapján megadható a válasz, akkor olyan okos válaszokat fogunk kapni, amelyekre a szakértők sem képesek, minthogy közülük még a legöregebb sem rendelkezik annyi tapasztalattal, mint amennyi egy akárhogyan kiválasztott ezerfős mintában összegyűlt. Ellenben, amennyiben a válasz különleges szakértelmet kíván, akkor laikusokhoz fordulni értelmetlen dolog, legyenek azok bármilyen sokan. (Ezért nem lehet, de nem is érdemes népszavazásra bocsátani tudományos tételek igazságának az eldöntését, vagy ezzel a módszerrel vitatni egy büntető ítélet a helyességét.)

Megmaradva a látencia kutatására utaló példánknál, annak a sikere abban volt, hogy a lakosság bűnügyi leterheltségét, a biztonságérzetét és a jogvédő szervekkel kapcsolatos véleményét vizsgálta. A kérdések átélt élményeket tudakoltak azoktól, akik erről a leghitelesebben vallhatnak, figyelve még arra is, hogy ezek a benyomások az idő múlásával halványodnak. A rejtett bűnözésre vonatkozó megállapítások alkalmasnak látszottak arra, hogy azokból jogalkotási, közigazgatási, igazságszolgáltatási és politikai konzekvenciák legyenek levonhatóak. Lássunk néhány következtetést:

A látencia vizsgálatok mutattak rá a társadalomnak azokra az erkölcsi tartalékaira, amelyek lehetővé tették a bosszúra építő, hagyományosan megtorló büntetőjog átalakítását, az alternatív büntetések és a büntetési alternatívák beépítését a büntető anyagi jogba.

A közvélemény kutatások igazolták a büntetőeljárás jogállami értékeit, ezért az eljárási reformok mindenhol a garanciák megerősödését hozták. Európában ehhez nagymértékben hozzájárult az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata, amelynek határozatai sokat merítettek az uniós polgárok humanista meggyőződéséből. (Az emberek a biztonság érdekében nem kívánnak lemondani szabadságukról.)

A lakossági kritikákból azonosítani lehetett a rendészeti szervek szelekciós munkamódszereit és a rendőri intézkedéseket torzító előítéletességet. Feltáruztak a lassú reagálás és a nehézkes elérhetőség szervezeti okai. Európában minden komoly rendőrségi reform támaszkodott a közvéleményben kialakult értékelésre. A reformok egyik kimondott célja a rendőrségekkel szemben megfogalmazott közösségi elvárások teljesítése lett.

A leglassabban és meglehetősen ellentmondásokkal a politikai szféra reagált. Kevésbé sikerült elérni azt a lakossági elvárást, hogy a közbiztonság ügye ne legyen a hatalmi harcoknak kiszolgáltatva, de a kormányzatok növekvő felelősségét bizonyítják azok a közbiztonság védelmében keletkezett törvényjavaslatok és más dokumentumok, amelyek a parlamenti ellenzéknek támogatását is megkapták.

Az előbbieken felvázolt folyamatok csaknem negyven esztendő fognak át. (Az Egyesült Államokban a követő áldozati kikérdezések már 1972-től indultak, Angliában a rendszer 1982-ben alakult, Németországban és Franciaországban más nyugat-európai térségekhez hasonlóan szintén a nyolcvanas évektől vannak visszatérő lakossági felmérések a szubjektív biztonságról és a rendszetek megítéléséről. Az ENSZ gondozásában 1989-től rendszeresek a világméretű összehasonlító elemzések.) (Zvekić, Ugljesa – Kertész Imre, 2000., 8. o.)

## **Kérdőíves kikérdezés és az interjú**

A Rendészeti Kutatók Egyesületének 2000-ben lefolytatott vizsgálata, ami a rendőrség korrupciós érintettségét tanulmányozta a kutatás módszerei között hangsúlyos szerep jutott a tényfeltáró jellegű személyes informálódásnak, ami mélyinterjúk elkészítésével valósult meg. A véletlenszerű kiválasztáson alapuló interjúsorozatban több mint hatvan fő vállalta nyilatkozatot. valamennyien a rendőri testület, illetve az ügyészi szervezet különféle szintjein, a fővárosban és vidéken tevékenykedő szakemberként szólaltak meg. Véleményüket anonim módon nyilváníthatták ki, de a lefolytatott beszélgetések többségét – az interjúalanyok hozzájárulásával – hangfelvételen is rögzítették.

Az interjúhoz került kidolgozásra egy tizenkét kérdést tartalmazó sor, annak érdekében, hogy a kutatócsoport tagjai mindenkinek azonos kérdéseket tegyenek fel, és így a válaszok összesítve is értékelhetővé váltak. Különösen érdekes válaszok érkeztek a van-e tudomása vagy tapasztalata a rendőri korrupcióval kapcsolatban. Több válaszoló őszintén feltárta, hogy saját személyes „élményeiről” adott számot.

Az alkotmányjogi kutatások budapesti nemzetközi intézete (COLPI) 2001. májusában egy kutatást finanszírozott Oroszországban, amelynek során 1125 tisztiiskolás hallgatót illetve továbbképzésen részt vevő gyakorló rendőrt kérdeztek ki a korrupció helyzetével kapcsolatban. (Beck, Adrian – Lee, Ruth, 2001, 115-140. pp.) Ez a vizsgálat a korrupció szélesebb megközelítését vette alapul, ennek megfelelően kérdések fogalmazódtak meg a hivatali hatalommal való visszaélések olyan formáira is, amelyek nem minősíthetők egyszerű vesztegetésnek. A COLPI vizsgálata azzal is kitűnt, hogy a rendőri korrupciót a legszélesebb társadalmi összefüggésekben tárgyalta, ezért azután ismereteket szerezhettünk a politikai közélet, az államapparátus és az önkormányzatok érintettségéről is.

A testületi morált jelentősen rombolja a statisztikai szemlélet, a mindenáron való eredmény elérése és a jogsértő módszerek nagyfokú tolerálása. Kialakul a törvényességgel szembevető testületi elvárás, amely a jog előírásainál keményebb szabálynak bizonyul.

A felmérésben résztvevők a bűnözőkkel való összejátszást mélyen elítélik, de ugyanakkor toleránsak a kisebb ajándékok elfogadóival és azokkal, akik túllépik a megengedett sebességet, avagy hivatali kapcsolataik révén megúsznak kisebb szabálysértéseket.

A vesztegetési ügyek felderítésének és nyomozásának tanulságait elsősorban az iratvizsgálatok, a nyomozási anyagok tanulmányozása alapján lehet összefoglalni.

Mivel a vesztegetések esetében igen nagyfokú látenciával kell számolni, a napvilágra került bűnügyekből nem is a fertőzöttség méreteire lehet következtetni, hanem sokkal inkább arra, hogy a bürokrácia adott szektorában nagyobb vagy kisebb a lebukás veszélye.

Azt is figyelembe kell venni, hogy a rendőrségen kívül alig akad olyan igazgatási ágazat, amelyik ennyire rá lenne szorulva a kisebb és a nagyobb közösségek támogatására. Különösen a közbiztonsági szolgálatokra igaz ez, amelyeknek rendelkezniük kell a jelenlét képességével a feltételezett veszélyek helyszínén, akként, hogy közben számíthatnak azok segítségére, akiket meg szeretnének védeni. Ezért, bármilyen meglepő, az állami hivatalok közül a rendőrség a legnyitottabb arra, hogy a lakossággal megossza belső problémáit.

A másik módszertani nehézség magának a korrupciónak a jelenségében van. Ez nem büntetőjogi kategória. Egyáltalán nem biztos, hogy annak társadalmi hatásai felmérésében kizárólag a kriminológiának lenne kompetenciája, ráadásul még az is kérdéses, hogy a más bűncselekmények tanulmányozásához felhasznált eszközök és eljárások ebben az esetben célravezetők-e. Ezért tartjuk fontosnak a jogesetelemzéseket, minthogy ezekből derül ki igazán, hogy a büntetőjogi tilalmaktól milyen határfokban várhatunk védelmet a közélet tisztaságát támadó deliktumokkal szemben. Nem kevésbé érdekes az a tapasztalás sem, ami az ilyen cselekmények bizonyíthatóságára utal, és ahhoz is adalékokkal szolgál, hogy a jogi relevancia milyen mértékben szűkíti le azt a valóságot, amely egy jogerősen elbírált bűnügyből egyáltalán feltárulhat.

Gond van a látencia megbecsülésének hagyományos módjával, a sértetti kikérdezéssel is. A sértettek ugyanis ez esetben maguk is elkövetők, akiknek saját bűnükéről kell nyilatkozni. Lehet azt tenni, amit *Kránitz Mariann* követett, amikor a közutakon szolgálatot teljesítő rendőrök magatartását vizsgálva a közlekedési intézkedések alanyait kereste meg kérdéseivel. (*Kránitz Mariann*, 1998)

A már említett korrupció-kutatás során a rendőrség beosztottaival készítették interjúkat. Ez a módszer feltárta azokat a szervezeti sajátosságokat, valamint a szakmai kultúrának azokat a vonásait, amelyek a testületen belül a deviáns jelenségeket katalizálják.

## **Szervezetek modellezése**

Az Országos Kriminológiai Intézet egy kutatás keretében javaslatokat dolgozott ki három fővárosi kerület bűnmegelőzési modelljének megalkotására. Ebben fontos szerepet kaptak a kerületi rendőrkapitányságok. A kutatás során szükséges volt az érintett helyi rendőri szervek működésének tanulmányozása. Ennek során tanulmányozták a helyi rendőrségekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és az ezek nyomán kiadott belső utasításokat. Széles körben áttekintették a kutatók a tárgyidőszakban keletkezett működési dokumentumokat, beszámolókat, jelentéseket.

Az írásos anyagok mellett mélyinterjúk készültek valamennyi vezetővel, akik a vezetés-irányítás informális jelenségeiről is bőséges információval szolgáltak. Valamennyi szolgálati terület beosztottaival csoportos szakértői (fókusz) beszélgetéseket folytattak, amelyek nyomán a szervezeten belüli érdekazonosságok és konfliktusok is kirajzolódtak. Ez a módszer különösen alkalmas a szervezeti kultúrát jellemző előfeltevések és értékrendek megismerésére.

A kutatás során vizsgálták a személyi állomány összetételét, a kiválasztás rendjét, a szakmai képzés formáit, az előmeneteli rendet, a vezetők és a beosztottak kapcsolatait, a vezetési módszereket és az egyes rendőrök motiváltságát, a szakma megtartó erejét.

Az előbbieket alapján lehetséges volt olyan elméleti modellek kialakítására, amelyek többé vagy kevésbé alkalmasak lehetnek egy helyi bűnmegelőzési rendszer működtetésére. (Nagyvárosi bűnözés, Bűnmegelőzés Budapest V., IX., és XXII. kerületében, OKRI – Bíbor Kiadó, Budapest, 2003)

## **Összefoglalás**

*A rendészeti tevékenység legalább két módon kapcsolódhat a tudományos kutatásokhoz:*

- *Egyfelől a rendészet, mint a társadalmi praxis egy sajátos területe, felhasználója a tudományos eredményeknek,*
- *másfelől pedig lehet tárgya is a kutatásoknak.*

*A tételes és a teoretikus jogtudományi ágazatok mindegyike tartogathat mondanivalót a rendészet számára, de kétségtelen, hogy azok a területek állnak a legközelebb a rendőri tevékenységekhez, amelyek a közjog territóriumát alkotják. Az alkotmányjog elsősorban a rendészet jogállami fundamentumainak megteremtésében vállal szerepet, a közigazgatási jogtudomány kompetenciája pedig annál erőteljesebb, minél inkább része a rendészeti igazgatás a civil közigazgatásnak.*

*Olyan országokban, ahol a rendészeti igazgatás a centralizált államigazgatás egyik legfontosabb ágazat, és ahol a rendőrség irányítása erős kormányzati eszközökkel történik, ott különösen fontos a közigazgatás önállóságának és joghoz kötöttségének a hangsúlyozása.*

*A közigazgatási jog mellett a büntető-jogtudományok módszerei sem nélkülözhetők a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában. Ezek azonban a rendészet működését meghatározó tételes jog tanulmányozásán túl semmit nem tudnak mondani arról, ahogyan a rendőrségi szervezetek ténylegesen működnek.*

*A rendészet tana azoknak a tudományos módszerekkel feltárt fogalmaknak és törvényszerűségeknek a rendszerbe foglalt összessége, amelyek alkalmasak a rendészet működésének, szervezetének és jogi szabályozásának tanulmányozására és fejlesztésére.*

*A rendészettudomány nem dolgozta ki saját önálló módszertanát, de több kutatás tapasztalatai mutatják, hogy a társadalomtudományi kutatások számos metodikáját (kérdőíves kikérdezés, közvélemény-kutatás, mélyinterjú, szakértői beszélgetések, modell*

*kísérletek, stb.) eredményesen alkalmazhatja saját kutatási tárgyának, a rendészetnek a megismeréséhez.*

## 2. Tanulmányok a rendészeti stratégiához

### **Stratégiák a vállalkozásokban és a közigazgatásban**

#### **A vállalkozás**

A jövő megtervezése a vállalkozások világában alakult ki, de a stratégiai gondolkodás lehetőségeit is ez a közeg teremtette meg.

A gazdasági társaságok (üzemek, cégek) *jövedelemszerzés céljából* a piac által közvetített szükségletek kielégítéséért versengő termelő-szolgáltató szervezetek, amelyek működési rendjét a tulajdon tisztelete, a szerződéses szabadság és a törvény előtti egyenlőség határozza meg. Az ártermelés és a csere zavartalanságát *a magánjog biztosítja*, külső korlátait és az állammal szembeni kötelezettségeit a közjog határozza meg.

A stratégia-alkotás első számú feltétele *a világos cél*. A gazdasági életben ez a *jövedelmezőség* és annak szüntelen növelése. A haszonnak kettős jelentősége van: jól mérhető, ezért költségérzékeny minden gazdálkodói tevékenység, és ösztönző hatású, ez képes értelmet adni a változtatásokkal járó erőfeszítéseknek.

A stratégiai gondolkodás kényszere abból a helyzetből következik, hogy a társadalmi szükségleteket *a piac közvetíti*, ezért annak rezdüléseit állandóan követnie kell. Az alkalmazkodás, az új területek meghódítása, avagy az elviselhetetlen kockázatokkal fenyegető tevékenységek elhagyása távlatos menedzselést igényli. Ehhez nagyfokú *cselekvési autonómia* szükséges.

A vállalkozást *a verseny helyzet* és a monopólium tilalma fogja közre. A konkurencia a cselekvési autonómia legerősebb korlátja. Arra kényszerít, hogy szakítsunk régi hagyományokkal, vegyünk át mások által kidolgozott új megoldásokat, magunk is szorgalmazzunk fejlesztéseket. A verseny kikényszeríti *a vállalkozás dinamizmusát*.

A magánszféra szabadságának jogi garanciája a fejlett magánjog, amelynek feladata nem a vállalkozói magatartás előírása, hanem éppen az autonómia védelme és a piac működési zavarainak elhárítása. A közjog a vállalkozásokkal szemben követelményeket támaszt és korlátokat állít, de a tevékenység belső (termelő – szolgáltató) tartalmának szabályozására nem illetékes, és arra nem is alkalmas.

A gazdálkodás személyi oldalát a *világos szerep- és munkamegosztás* jellemzi. A gazdasági társaság szervi működésében jól elkülöníthető a tulajdonos, a menedzser és a munkavállaló szerepe. A szakirányú termelő – szolgáltató tevékenységben a különböző termelési folyamatok közötti szakmai különbségeket a technikai – technológiai követelmények szabják meg.

Összefoglalva azokat a tényezőket, amelyek a vállalkozói szféra számára lehetővé és szükségessé teszik a stratégiai tervezést, a következőket találjuk:

A tervezés *lehetőségét* biztosítja

- a világos és mérhető cél, a jövedelmezőség,
- a tulajdonosok cselekvési szabadsága,



- a tulajdonosi, az irányítói és a végrehajtói szerepek elkülönültsége,
- a tudományos, technikai és technológiai követelményeknek megfelelő munkamegosztás,
- az árutermelést és a piac működését támogató magánjog, valamint a jogbiztonságot nyújtó közjog.

A stratégiai gondolkodást *szükségessé* teszi

- a hatékonyság fokozása, amelyben a lehető legjobb eredmény a lehető legkisebb ráfordítással érhető el.
- a piacokért folytatott küzdelem, a versenytársakkal szembeni előnyök megújítása,
- a tulajdonosi, az irányítói és a végrehajtói szerepek közötti érdekazonosság megteremtése,
- a tudományos, technikai és technológiai fejlődés követése,
- a termelő- szolgáltató tevékenység önszabályozó, jog által nem befolyásolható jellege

Az előbbiekből következik, hogy minden sikeres vállalkozás alapvető létformája *a változás*. A vállalkozás irányítása egyenlő a szükséges változások menedzselésével. Ennek a menedzser tevékenységnek a legfontosabb eszköze a vállalati stratégia, ami csak akkor lesz eredményes, ha azt valamennyi résztvevő követni tudja.

## A közigazgatás

A *közhivatal* a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. A közigazgatás minden ágazatának van jól meghatározható társadalmi rendeltetése, de egyetlen ágazatának sem lehet célja saját jövedelmezősége.

A közigazgatási eszközöket igénylő közös szükségletek legfőbb jellemzője, hogy azokat nem a piac közvetíti, ellenkezőleg, azáltal válnak igazgatási feladatokká, hogy a magánszféra alkalmatlannak bizonyult kielégítésükre. A fejlett árutermelő társadalmakban ezeket a szükségleteket éppenséggel a szabad gazdaság támasztja pontosan azért, hogy az egyes emberek és közösségeik váljanak alkalmassá az értékteremtésben való részvételre. (A modern közigazgatás az ipari forradalom korának terméke.)

A közfeladatok ellátása hatósági kötelezettség, melyhez azonban hatósági monopóliumok járulnak. A közigazgatás nem működhet hatósági felhatalmazás nélkül. A közhatalom lényege, hogy az ügyfelek számára kötelező magatartást írhat elő, és a kötelezésnek hatósági kényszerrel szerezhet érvényt. Ezeknek a közhatalmi jogosítványoknak a monopóliuma kizárja a versenyt. (A közigazgatási jog kialakulása a XIX. században megszületett polgári jogállam terméke.)

A hatósági monopólium jogi felhatalmazás nélkül az önkény forrása. A modern közigazgatás fejlett közjogot feltételez. Hatósági jogosítványokkal felruházott közhivatalt csak jogszabály hozhat létre, hatáskörét és illetékességét ugyancsak a jogi felhatalmazásból nyeri, eljárása joghoz kötött, hivatalnokai igazgatási jártassággal és közjogi felkészültséggel rendelkező szakemberek, akik működésük során csak olyan hatósági intézkedéseket hozhatnak, amelyre a jog felhatalmazást ad. A közigazgatás működését nem a cselekvési autonómia, hanem a hivatali tevékenység szigorú jogi kötöttségei jellemzik.

A közigazgatás egyetlen résztvevője sem tekintheti apparátusát a saját tulajdonának. A közigazgatásban mindenki csak szolgál. A hatósági jogosítványok „tulajdonosa” maga az állam, avagy az önkormányzat. Ezek a szereplők törvényben meghatározott módon osztoznak az állami impériumban. A közfeladatok végrehajtásához ingatlan vagyponra és pénzeszközökre van szükség. Ezek azonban az állami vagy az önkormányzati köztulajdon részeként, valamint költségvetési források formájában jelennek meg, és az államháztartás rendje szerint használhatóak fel a közfeladatok ellátására. Az állam is, az önkormányzat is felléphet a piacon, mint szerződő fél, de ebben a szerepében nem vehet igénybe közhatalmi jogosítványait, a közigazgatási hatósági feladatait viszont nem teljesítheti a piac szabályai szerint. Egyes hatósági szolgáltatások illetékkötelesek, ez azonban nem piaci ár, hanem az adózás egy különleges formája.

A közigazgatási ágazatok közötti és az egyes ágazatokon belül érvényesülő munkamegosztásnak alapja nem a technikai és a technológiai feltételek együttese, hanem a jogszabályban meghatározott feladatmegosztás és hierarchia. A közszolgálat személyzetének összetétele, a képesítési követelmények, az előmeneteli- és jövedelmi rend a közszolgálat jogi szabályozásának a tárgyai.

A közigazgatás jogi megalapozása önmagában is alkalmas egy fontos következtetés levonására, ami döntően befolyásolja a közszolgálat stratégiai tervezését. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával jellemezhető. Kimondható tehát, hogy míg a vállalkozások természetes létformája a változás, addig *a közigazgatás természetes létformája az állandóság.*

A közszolgálati stratégia kialakításánál a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, ami a vállalati tervek végrehajtásának a biztosítéka. A közigazgatásban a tulajdonos személytelensége és a vezetés konkrétsága nem teszi világossá azt, hogy ki és milyen mértékben jogosult a hivatal arculatának az alakítására. Ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsa, hogy azokat senki nem hajtja végre.

A közigazgatásban nem működnek azok a mechanizmusok sem, amelyek a gazdasági életben kikényszerítik a stratégiai gondolkodást. A hatósági monopólium kizárja a verseny szituációt, tehát nem kell számolni a versenytársakkal. (Természetesen a hivatalok között igenis létrejöhet konkurencia, ez azonban nem a piac értékítélete szerint, hanem az egyes szervezetek informális érdekérvényesítő képessége, valamint más hatalmi tényezők által fog eldőlni. És ami még nagyobb baj, ez a fajta hivatali versengés nem teszi jobbbá és olcsóbbá a bürokráciát, hanem lerontja és megdrágítja azt.)

A hivatal-ügyfél kapcsolat alá-fölérendeltségi jellege nem készíti a közigazgatás arra, hogy szakirányú tevékenységét az ügyféli elégedettség megszerzésére összpontosítsa. (A közigazgatásban a tisztességes eljárásnak az alkotmányos demokráciákban kimunkált elvei alkalmasak arra, hogy az ügyféli jogok, és az emberi méltóság védelmet kapjon. Ezt nem pótolják a szervezéstudománynak azok a jó tanácsai, miszerint a panasztevővel udvariasan kell bánni. Hogy mi legyen a jogsértővel, arról ez a tudomány diszkréten hallgat.)

A vállalkozások életében a stratégia biztosítja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók *érdekszövetségét*. A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölérendeltség, a feltétlen engedelmisség, a közszolga fegyelme biztosítja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közhivatali stratégia végrehajtását csak a tervezők agresszív arroganciája képes kierőszakolni. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló pánik és a tömeges menekülés. (Önmagában nem a létszámcsökkentés a kifogásolható, minthogy ez lehet a hatékonyságot növelő tényező. A hibás premisszákra támaszkodó tervezés a legértékesebb munkatársakat üldözi el.)

A tudományos technikai- és technológiai fejlődés változtatásra kényszeríti a gazdasági életet. A közigazgatásra ezek a kihívások alig hatnak kényszerítően, sőt a megdermedt struktúrák éppenséggel akadályozzák az új vívmányok befogadását. A vállalkozások megújulását azoknak a szakmáknak a követelményei is katalizálják, amelyek részt vesznek a termelési és szolgáltatási folyamatokban. A közigazgatás is szaktudásra épít, de a szakmai követelmények érvényesítése a hierarchia falaiba ütközik. A hozzáértés zavarja a közigazgatási piramist, mert a szaktudás a vezetői tekintély legerősebb ellensúlya. (Különösen így van ez a kontinentális közigazgatásban, amelynek gyökereit a feudális abszolutizmusban találjuk. A feudális hagyományokat ez a közigazgatás a mai napig nagy szeretettel őrzi és ápolja.)

A vállalkozások teljesítményét a jövedelmezőség egzakt módon képes mérni. A fejlesztés kényszere ugyanakkor csak a hatékonyság növelésével együtt biztosítja a gyarapodást. Ezzel szemben a közigazgatás teljesítményét egyetlen mennyiségi mutatóval nem lehet értékelni. Ha erre mégis kísérletet tesznek (pl. a hatékonysági tényezők bonyolult hálózata helyett bizonyos statisztikai adatokat használnak), akkor annak nem teljesítményjavító, hanem az alacsony hatékonyságot elfedő és ezzel együtt a statisztika hitelét rontó következményei lesznek.

Egzakt mérőszámok hiányában a közigazgatás hatékonysága nehezen becsülhető meg. Ezzel magyarázhatóak az állandóan növekvő finanszírozási igények, a közszolgálatok soha szűnő létszám- és költségvetési gondjai. Ezeket a feszültségeket rövid távon nem lehet stratégiai tervezéssel elhárítani. Annál hatásosabbak a váratlan és előre ki sem számítható kormányzati beavatkozások, amelyeket azután utólag minden nehézség nélkül lehet reformnak vagy modernizációnak nevezni, akkor is, ha a nagy ívűnek szánt szervezeti változtatásokat hamarosan korrigálni kell. (A gazdasági életben az ilyen intervenciók bizonyosan a vállalat bukásához vezetnek.)

A professzionalizmusnak és a hatékonyság javításának azonban a közigazgatásban is vannak esélyei, amennyiben a belső igazgatás és a szakirányú működés jól elválasztható egymástól, továbbá ha a szakirányú tevékenység rendszeresen képes visszaigazolni a hozzáértésnek köszönhető eredményeket.

## **Tervezés a közigazgatásban**

Az eddigiekből levonható az a következtetés, hogy a közigazgatás fejlesztése számára stratégiai távlatok a gazdasági életben bevált módszerekkel nem nyithatók, ezért szükséges saját módszertan kialakítása. Ehhez először az a kérdés vár tisztázásra, hogy miért kellene átalakítani egy olyan társadalmi tevékenységet, amelynek alapvető erénye *nem a változás, hanem az állandóság*.

Vegyük számba a közigazgatás távlatos fejlesztését követelő tényezőket. A közigazgatás része egy nagyobb társadalmi komplexumnak, amelynek legfontosabb elemei a politikai intézményrendszer, a civil szféra és a gazdaság. A változások rendszerint nem a közigazgatásból indulnak el, azokat a komplexum más elemeinek átalakulása kényszeríti ki:

- A legnagyobb kihívás magának a politikai berendezkedésnek a megváltozása, ami történhet hosszú időn keresztül megvalósuló szerves fejlődéssel, bekövetkezhet forradalmi átalakulással, de lehetséges a kettő sajátos keveréke is. Az utóbbira a kelet-európai rendszerváltások mutatnak példákat. A politikai rendszer átalakulásának ezt a folyamatát nevezte az Alkotmánybíróság „jogállami forradalomnak”, olyan átalakulásnak, ami a „legitimitás talaján” ment végbe. *A stratégiának itt az a feladata, hogy felismerje a társadalmi rendszer egyes elemei átalakulásának a közigazgatásra gyakorolt hatását, és érvényesítse az ebből fakadó követelményeket.*
- Mivel a közigazgatás nem költségérzékeny, az igazgatás tervezésére vár annak felismerése, hogy a költségvetést tápláló gazdaság és a civil társadalom milyen nagyságú és színvonalú közigazgatást igényel és azt képes-e fenntartani. Ha a közszolgálat hatékonyságát (csökkenő ráfordítások mellett nagyobb eredményességet) nem messzire tekintve, hanem a költségvetési hiány napi parancsoló szükségleteinek kiszolgáltatva, rögtönzésekkel próbáljuk javítani, akkor a takarékosági intézkedések hosszabb távon megdrágítják a közigazgatást és lerontják annak szakmai színvonalát. Az igazgatási szükségletek és a finanszírozás lehetőségeinek harmonizálása hatékonyra és takarékosra teheti a közigazgatást. *Ennek a harmóniának a megteremtése stratégiai tervezést igényel.*
- A közigazgatás korszerűsítésének követelményeként szokás az európai integrációra hivatkozni. Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat megállapítja, hogy „az Európai Unió fő középtávú fejlesztéspolitikai célkitűzéseit a lisszaboni folyamatként ismert gazdasági, szociális és a göteborgi környezetvédelmi reformok tartalmazzák ...” A fő cél, hogy az unió „2010-re váljék a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává” (régiójává). E cél megvalósítása érdekében „a tervezés és a végrehajtás során kiemelt figyelmet kell fordítani a stabil gazdasági egyensúlyt, a közszféra hatékony működését és a versenybarát szabályozási környezetet nyújtó feltételek megteremtésére és erősítésére.” Valóban, noha a közigazgatás szervezete és működése az egyes tagországok belső ügye, *az Unió közös céljai csak hatékony közszféra kialakításával érhetőek el.*

Az előbbieken jelzett tényezők alapján megállapítható, hogy közigazgatási stratégiára szükség van, de annak megalkotása nem történhet meg a gazdasági életben alkalmazott módszerek mechanikus átvételével.

A közigazgatás távlatos fejlesztésének vannak olyan követelményei, amelyek a demokratikus rendszerek sajátosságaiból következnek:

- A közszolgálat jövőjét a társadalom által támogatott *politikai konszenzusra* alapozva, a szakigazgatás ágazati *szakmai követelményeivel* harmonizálva szükséges megtervezni.
- Előkészítésére *hosszabb idő* áll rendelkezésre, az átalakítás stratégiai terve *több kormányzati ciklust* ível át.
- A közszolgálati stratégia *állami aktusban*, törvényben, országgyűlés- vagy kormányhatározatba, annak végrehajtása viszont az állami irányítás egyéb, alacsonyabb szintű nem jogi eszközeiben kap formát.

- A stratégia része a *jogalkotási program*. A közszolgálati szervezet reform értékű modernizációja csak törvénnyel történhet. A közigazgatás új jogintézményei ellenben csak a szervezeti reformmal együtt érvényesíthetők.
- Minden közigazgatási korszerűsítés, modernizáció vagy reform *költségvetési többletforrásokat* igényel. A hiánygazdálkodás nem a nagy átalakítások ideje.
- A közszolgálat *hatékonyságának növelése stratégiai cél*, ami azt jelenti, hogy a hatósági feladatokat kisebb szervezetekkel és alacsonyabb létszámmal lehetséges végrehajtani. Minden sikeres reform csökkenti a központi költségvetés közszolgálatra fordított kiadásait.
- Minden közszolgálati reform célja a *demokrácia fejlesztése*, ami elérhető egyes korábbi feladatok társadalmisításával, a központi államigazgatás lehetséges mértékű decentralizációjával, a helyi autonómiák közigazgatási kompetenciáinak növelésével, az eljárási garanciák kiterjesztésével és a társadalmi ellenőrzés, a civil kontroll fokozásával.

A gazdasági és a közigazgatási teljesítményeknek vannak közös feltételei: a szaktudás, a célratörő és tanulásra kész szervezet, a termelő és az igazgatási feladatok elkülöníthetősége, a munkamegosztás, a hatékonyság mérése, stb. A magán- és a közszféra közös jellemzői alkalmat adnak arra, hogy a vállalkozói világban kimunkált tervezési módszereket hasznosítsuk a közszolgálat fejlesztésében. Különösen a következő ajánlások érdemesek a megfontolásra:

- A stratégia megalkotása alapos *állapot-analízisre épülhet*. A jelen helyzet ismerete nélkül a jövőre sem adhatóak végrehajtható feladatok.
- A szervezetek működésének feltárásában tudni kell elválasztani a szakirányú működést a funkcionális feladatok ellátásától, a szervei működése önálló *funkcionális stratégiákat* igényel (költségvetési, anyagi-technikai, humán-, oktatási stb.).
- A tervezés kollektív teljesítmény, amelyben a *politikai-, a szakmai- és a társadalmi szempontok* ötvöződnek, a stratégiaalkotásból nem szabad kirekeszteni azokat, akikre majd a célkitűzések megvalósítása vár.
- A stratégia elkészítésénél fontosabb annak végrehajtása, a *teljesítmény mérésének* folyamatossága és a rendszeres korrekció.
- A stratégia célja nem lehet a *változatlanosság fenntartása*, a szervezeti büro célok védelmezése a változó környezeti követelményekkel és feltételekkel szemben.

Ha a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak, akkor abból az következik, hogy a rendészeti stratégia megalkotása nem nélkülözheti ez előbbieken összefoglalt feltételeket.

*A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmesség követelménye és a modern szervezélméleti megoldások*, amelyek az egyéni érdekeltségre és a kooperációra épülnek, különösen nehezen egyeztethetők össze a rendészeti igazgatásban. 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 *üzemgazdasági szemlélet* követésével tegyék hatékonyabbá a költségvetési támogatások felhasználását.

Ha a rendészeti alrendszernek a közigazgatáson belül viszonylagos önállósága van, akkor a távlati fejlesztéséhez még további – csak a rendészetre jellemző – feltételeket kell biztosítani. A viszonylagos önállóság ugyanakkor lehetőséget nyújthat arra, hogy a rendészeti területek a civil közigazgatástól függetlenül is fejleszthetők legyenek. Ezekre a felvetésekre akkor tudunk helyes válaszokat adni, ha számba vesszük a rendészeti igazgatásnak a közigazgatás más ágazataival mutatott közös vonásait és egyedi sajátosságait.

## **Stratégiák a rendészeti igazgatásban**

### *A stratégia fogalma*

A rendészeti stratégia azoknak *a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

### *A stratégia tárgya*

A rendészeti stratégia *tárgya* a rendészeti igazgatás, és annak mindhárom eleme, *a rendészeti szervezet, a személyzet és a működés*. Ezen a ponton azonban valami tisztázásra vár. A hazai rendészeti közjog nem ismeri a rendészeti szerv fogalmát, ehelyett rendvédelmi szervekről szól.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló [2006. évi LVII. törvény](#) szerint 2008. január 1-től (a rendőrség és a határőrség integrációja eredményeként) rendvédelmi szervek a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

Amiként korábban megkülönböztettük a rendészeti igazgatás tágabb és szűkebb fogalmát, akként most is eldöntendő, hogy a rendészeti stratégiának át kell fognia a teljes rendvédelmi szervezet-rendszert, avagy az csak a jogellenes magatartások elhárítására szolgáló legitim erőszak-monopóliumot birtokoló rendvédelmi hatóságokra terjed ki. Lehetséges, hogy a rendészeti stratégia szorítkozzék ez utóbbi szűkebb területre. Ebben az esetben a Rendőrség és a Vám- és Pénzügyőrség lehetnek a tervezés objektumai, amelyet azonban ki kell egészíteni különös rendészeti hatásköröket gyakoroló további szervezetekkel, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatával, valamint a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központtal. Nem kétséges, hogy ezeknek a szervezeteknek a sorában a legteljesebb rendészeti hatásköre a Rendőrségnek van, ezért a rendészeti igazgatást nevezhetjük rendőrigazgatásnak is, és ugyanazon megfontolásból a rendészeti stratégiát tekinthetjük a Rendőrség legfontosabb fejlesztési programjának.

Attól nem kell aggódni, hogy a rendészetet szűkítő felfogás fontos rendvédelmi szervek működését kivonja a stratégiai tervezésből. Éppen hogy adekvát szakstratégiák kimunkálására ad lehetőséget. (A rendvédelem hatósági- és nem hatósági eszközöket alkalmazó területei a közbiztonsági tervezésbe integrálhatóak, a nemzetbiztonsági szolgálatok önálló nemzetbiztonsági koncepció szerint fejleszthetők, az átfogó biztonságpolitika a diplomáciai,

a honvédelmi, a rendészeti valamint a köz- és a magánszféra legmagasabb absztrakciós szintjén fogalmazódhat meg. A rendészeti igazgatás és a büntető igazságszolgáltatás érintkezési pontjait a kriminálpolitika tisztázhatja. A jól körülhatárolható szakstratégiák világossá tehetik az egyes közigazgatási funkciók társadalmi rendeltetését. Például azt, hogy a bevándorlási és állampolgársági ügyek nem tisztán rendészeti, hanem túlnyomóan általános közigazgatási szemlélettel alakíthatóak, és azt is, hogy a vám- és pénzügyőri igazgatás természetét elsődlegesen nem a bűnüldözés, hanem a pénzügyi igazgatás sajátosságai határozzák meg.)

#### *A stratégia szintjei*

A tervezés *szintjei* között abból a szempontból lehet különbséget tenni, hogy az átfogja-e az egész rendészeti igazgatás irányítási mechanizmusát (ahol a jogosultságok az országgyűlés és a Kormány között tagolhatóak), avagy csak az önálló rendvédelmi szervek vezetési programját tartalmazza, esetleg azok dekoncentrált szervezeti egységeinek helyi célkitűzéseit határozza meg, illetve kizárólag a szolgálati ágak sajátosságaira koncentrálnak. A stratégiai szintek között alá-fölérendeltségi viszony van, ez következik abból, hogy a rendészeti igazgatás maga is hierarchikusan épül fel.

#### *A tervezés alanyai*

Ami a stratégiai tervezés alanyait illeti, a következők érdemelnek figyelmet. A rendészeti igazgatásnak a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt kettős kötődése (része a közigazgatásnak, és előkészítője az igazságszolgáltatásnak) okából átfogó rendészeti stratégia megalkotására csak az *Országgyűlés* jogosult.

Az átfogó rendészeti stratégia kezdeményezése, a rendészeti feladatok végrehajtásának biztosítása, a rendvédelmi szervek központi irányítása a *Kormány* kompetenciája.

A jogalkotói akaratot és a kormányzati irányítást megvalósító egyes szervezeti stratégiák kialakítása az *országos parancsnokok* felelőssége.

A végrehajtási tervek lebontása a *helyi és regionális vezetők* hatáskörébe delegálhatóak.

Az ágazati szakstratégiák a *szolgálati ágak vezetői* stábjában dolgozhatnak ki.

#### *A stratégia formája*

A hosszú távú országos rendészeti stratégia elveit *országgyűlési határozat* jelöli ki, jogintézményeit *törvény* teremti meg.

A végrehajtás irányait *kormányhatározat*, a végrehajtás normatív alapjait *kormányrendelet* tartalmazza.

A szervezeti, a helyi és az ágazati stratégiák a rendészeti igazgatás belső, *nem jogi irányítási eszközeiben* öltönek testet.

#### *Stratégiai célok*

Az olyan nagy szervezeti komplexumokban, mint a rendészeti igazgatás az előrelátó irányítás akkor is kötelező, ha sem modernizáció, sem reform nincs napirenden, avagy az óhajtott változásoknak nem adottak a feltételei. A fejlett polgári társadalom rendészetével szemben szüntelen követelmény *a korszerűsítés, de legalább a működőképesség megőrzése.*

A változtatás igénye a rendészetben állandóan napirenden van, mert pazarló természete és hibás teljesítményei mögött mindig kimutathatóak szervezeti és működési zavarok, amelyek megújulást sürgetnek. Ennek a szükségletnek viszont ellentmond a jogbiztonság követelménye, amely a jogalkalmazó szervezetektől állandóságot vár el. *Az állandóság és a változtatás ellentmondása* alakította ki azokat a technikákat, amelyeket egymástól az különböztet meg, hogy miként értékelik a szervezet múltbeli teljesítményét, milyen a tervezett átalakítás hatóköre és végül, mi az elérni kívánt cél.

*Korszerűsítésnek* nevezzük azt a programot, amely a múlttal elégedett, a korábbi teljesítményeket jónak ítéli, de a külső körülményekben, adottságokban és lehetőségekben ismer fel olyan készletet, amely belső átalakítást indukálnak. (Új technikai lehetőségek, jobb autók, nagyobb kapacitású számítógépek, kedvező költségvetési támogatások stb.) A korszerűsítés mindig részleges, mert abból a felismerésből indul ki, hogy amit csak lehetséges, meg kell tartani a múltban jól teljesítő szervezetről. Ez a felfogás alig érinti a működés tartalmi jellemzőit, és a legszembetűnőbb újdonságokat mindig technikai területen hozza. Az ilyen fordulat a beosztottak szűk rétegeitől megkívánja ugyan az új eszközök kezelésének elsajátítását, de a vezetőkkel szembeni követelmények nem változnak. A korszerűsítés érintetlenül hagyja a szervezeti kultúrát és az addig követett menedzselési elveket. A cél nem a teljes megújulás, hanem a kimenő teljesítmény látványos javulása. A korszerűsítés gyakran a meglévő struktúrák konzerválásának rejtett vagy nyíltan hirdetett szándékát is magában foglalja. (Sokat kell változtatni ahhoz, hogy minden változatlan maradjon.)

*Modernizációról* akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása bekövetkezik. A változtatások érintik a szervezetet, a működést és annak jogi kereteit is. Az ilyen gyökeres fordulat azonban ugyancsak a múlt elismerésére épít. Azt hirdeti, hogy a társadalmi viszonyok tartalmi átalakulása tette szükségessé a generális megújulást. Ennek lehetőségét nem a korábbi időszak hibái, hanem éppen ellenkezőleg, a szervezet múltbeli sikerei alapozzák meg. Ezért a modernizáció a folyamatosság és a megszakíthatóság dialektikus egységét hangoztatja. Noha az ilyen fordulat az ágazat egészére kihat, nem követelmény, hogy az igazgatási rendszer más elemei is átalakuljanak. A modernizáció akkor is lehet sikeres, ha az csupán egyetlen alrendszerét érint.

*Reformra* akkor van szükség, amikor a társadalmi tevékenység valamennyi elemét egyaránt érintő fordulat következik be, amely a korábbi időszak éles kritikáját jelenti, a múlttal való szakítást tűzi zászlajára, az új szervezeti, működési és jogi formák a korábbiak tagadásából nőnek ki, és a reform a társadalom valamennyi működő komplexumát átalakítja. A reform soha nem lehet parciális, az ilyen változtatás csak holisztikus (a rendszer valamennyi alrendszerét érintő) szemlélettel vezényelhető le.

A korszerűsítés a technikai fejlődéssel egyre gyakrabban és sűrűbben kerül napirendre, a modernizációhoz sem kellene nagy társadalmi változások, a reformok ideje viszont csak nagyon ritkán, kivételes történelmi pillanatokban jöhet el. Ebből viszont az is adódik, hogy az ilyen ritka alkalmakat le lehet késni, és el lehet szalasztani.



A társadalmi alrendszereknek a változtatás iránti igénye különböző. Régtől tudjuk, hogy az alkotmányos jogállam közigazgatásának legkonzervatívabb szervezete a rendőrség, amely hagyományörző állandóságával nem csupán szolgáltatja, de jelképezi is a biztonságot.

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

A nyugat-európai rendőrségi reformok feltétele volt az, hogy a közbiztonság megvédelmezésének perspektíváit sikerült egy időben választási programmá és politikai konszenzussá formálni. Ez azért volt lehetséges, mert a kormányzati szándékot stratégiai gondolkodás jellemezte, és az átalakítás programja törvényhozási aktusban öltött testet. Ezzel magyarázható, hogy az 1984-ben elkezdett francia rendészeti reform, illetve az 1990-es évek elején elindított belga és holland rendőrségi átszervezések több kormányváltáson keresztül is töretlenül haladhattak a maguk útján.

## Módszerek

A rendészeti tervezés sajátosságai:

- Minden veszélyelhárítás a veszélyek és kockázatok prognózisára támaszkodva tekinthet a jövőbe. A rendészeti stratégia a biztonság komplex fogalmára épül, de csak akkor végrehajtható, ha a számára kezelhető veszélyek alakulását is képes megbecsülni. Szükség van a közbiztonságot veszélyeztető jogsértések, így különösen *a bűnözés prognózisára*.
- A rendészet része a közigazgatásnak, ugyanakkor előkészítője a büntető igazságszolgáltatásnak is. Stratégiája ezért szorosan kapcsolódik *a közszolgálat fejlesztési terveihöz és az igazságszolgáltatás várható átalakulásához*.
- A rendészeti stratégia számára kedvező, ha az ország rendelkezik *világos kriminálpolitikával*. Nehezebb a tervezés akkor, ha az még hiányzik vagy kialakulatlan.

A rendészet jövőképe nem írható le egyetlen stratégiába:

- A társadalom létét fenyegető valamennyi értékelhető veszélyforrás számbavételére alkalmas a nemzeti biztonsági stratégia, ami a biztonság komplex megjelenítésére vállalkozik. A biztonság szintetizáló ábrázolása megkönnyíti a közjogi eszközökkel kezelhető jogellenes, és az ilyen tulajdonságokkal nem rendelkező veszélyek és kockázatok megkülönböztetését, valamint kooperációt kezdeményez a veszélykezelés különböző rendszerei között. Ebben a műfajban született *a 2073/2004. (IV.15.) Kormányhatározat a nemzeti biztonsági stratégiáról*.
- A közbiztonságot és a közrendet fenntartó, erősítő és védelmező társadalmi és jogi válaszok teljes körét fogja át a közbiztonsági stratégia. Ennek példája – napjainkig érvényes üzenettel – az [1033/1994. \(V. 6.\) Kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól](#).
- *A rendvédelmi stratégia* a Magyar Köztársaság rendvédelmi szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes rendvédelmi szerveik szakmai elgondolásait tartalmazza. Ebben a műfajban 2002-től több munkaanyag is készült.

- A bűnmegelőzés stratégia világossá teszi a társadalmi önvédelemnek azokat a határait, amelyek a rendészet számára is irányadóak, együttműködési lehetőségeket kínál a rendvédelmi szervek számára, végül elvárásokat fogalmaz meg a bűnmegelőzési prioritások rendőrségi támogatására, amint azt példázza *a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003 (X. 28.) Országgyűlési határozat*.
- A biztonság- és védelempolitikai alapelvek azért irányadóak, mert azok a hagyományos politikai-diplomáciai és honvédelmi-katonai tényezőkön túl a biztonság egyéb dimenzióit is érintik, egyebek mellett a rendészeti válaszokat igénylő olyan határterületeket, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem. (*A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat*.)

A stratégiaalkotás időpontjának megválasztása ugyancsak hatást gyakorol a tartalomra. Mivel a rendészet nem költségérzékeny és teljesítménye társadalmi értékeléséről ritkán kap direkt visszajelentéseket, rendszerint külső nyomásra kényszerül számot vetni saját jövőjével. Akkor, ha egy átfogó államreform, vagy a takarékoság erre kényszeríti. /Lásd az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározatot./ Még nagyobb a készletés akkor, amikor olyan el nem rejthető működési zavarai válnak ismertté, amelyek megszüntetése csak strukturális átalakítással lehetségesek (A 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló [1013/2007. \(III. 13.\) kormányhatározat](#)).

Nem a kényszer és nem a szükség, hanem *a bölcs kormányzás* teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendészet-fejlesztés már a kormányprogramban is helyet kapjon. Ebben az esetben a tervezésre elegendő idő áll rendelkezésre, lehetséges a döntési alternatívák költség-haszon elemzése, megszerezhető a tudományos támogatás, széles körben értékelésre kerülhetnek nemzetközi tapasztalatok. Ez a munkamódszer lesz alapja a politikai kompromisszumoknak is. Ilyen kedvező feltételek között született meg 2003-ban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti programja.

*A stratégiaalkotásnál fontosabb annak végrehajtása.* Ez azt jelenti, hogy a közép- és hosszú távra szóló elhatározások mellett rangja van a rövidtávra érvényes, a realitásokkal számoló, egy-egy prioritást középpontba helyező programnak. A messzire tekintő stratégiákat viszont, amelyek 3-5 éves közép- és 5-15 évre érvényes tervek lehetnek, rendszeresen felül kell vizsgálni, azok állandó korrekciója és a hivatali működés mindennapjaira gyakorolt jótékony hatásuk hozhat sikert.

## Történelmi előzmények

A rendszerváltás időszakában *a rendészet jogállami átalakításának programja* három területen rajzolódott ki:

*Az első területet nevezzük alkotmányozási programnak,* ami az 1989-es köztársasági alkotmánytörvényben valósult meg. Az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmányszöveg megőrizte a rendőrség centralizált államigazgatási modelljét, azt rendszertanilag a fegyveres erőkként egy típusúként határozta meg. (Ezt tükrözte a Határőrség kettős jogállása, ami azt jelentette, hogy egyszerre volt rendészeti szerv és a honvédséggel együtt fegyveres erő is.) Az

alaptörvény a rendészet politikamentessé tétele irányába fontos elveket fogalmazott meg. Az [Alkotmány 2. §](#) (3) bekezdése szerint a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A depolitizálást szolgálta az a szabály, amely szerint a rendőrség hivatásos állományú tagjai politikai pártok tagjai nem lehetnek, politikai tevékenységet nem folytathatnak. Deklarálta továbbá a rendőrségi igazgatásban a joguralom helyreállítását, azzal, hogy a rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat törvény határozza meg.

*A második terület azoknak a politikai elképzeléseknek az együttese, amelyek a rendőrség jövőjére vonatkoztak. A szabad választásokra készülő pártok programjai konszenzust mutattak abban, hogy a pártállamtól megörökölt rendőrséget depolitizálni, decentralizálni és demilitarizálni szükséges. Ezek a törekvések olvashatóak Horváth Balázsnak, az Antall kormány első belügyminiszterének a nyilatkozataiban. (Belügyi Szemle, 1990/10. szám 3. o.)*

*A harmadik terület a szakmai törekvések foglalatosa, amelynek jellemzője volt a korábban érvényesülő politikai gyámkodás elutasítása, a hivatás belső értékeinek rehabilitálása, és nagyfokú nyitottság a szervezeti és a működési reformok iránt. Ezt a diagnózist tükrözte a magyar rendőrség átvilágításáról készült szakértői jelentés, amelyet a svájci székhelyű Team Consult menedzser cég készített 1991-ben. (<http://www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf>)*

Ami az alkotmányos szabályozást illeti, az ideiglenesnek vélt alaptörvény, számos módosításon át, ma is hatályban van. A rendészeti igazgatás tekintetében az [Alkotmány](#) legalizálta azt a helyzetet, amely szerint a rendőrség a civil közigazgatástól elkülönülten, a fegyveres szervek részeként, katonai elvek szerint működtethető. Ezen a felfogáson sem a határőrség kettős jogállásának megszüntetése (2004), sem a rendőrség kormányzati irányításának átalakítása, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium létrehozása (2006), sem pedig a határőrség és a rendőrség integrációja (2008) nem változtat.

Az eredetileg elhatározott depolitizálás nem sikertörténet. A köztársaság Alkotmánya részletesen szabályozta azt, hogy a rendőr miként maradjon távol a politikától, *de azt nem, hogy a politikai hatalom miként tanúsítson önkorlátozást, amikor a rendészet irányításába fog.* Ahogyan az elmúlt években a rendőrség a politikai küzdelmek középpontjába került, az csak részben tulajdonítható annak, hogy 2006 őszétől a konfliktusok utcai demonstrációkba és nem ritkán rendbontásokba torkollottak, ahol a rendőrség szakmai teljesítménye minimum ellentmondásosnak nevezhető. A testület körül kialakuló feszültségek döntő oka a politikai és a szakmai irányítás tisztázatlan viszonya, aminek néhány vonatkozását érdemes számba venni.

A minisztériumi irányítás és a szakmai vezetés elválasztása, az önálló Országos Rendőr-főkapitányság létrehozása 1990-ben minőségi fordulatnak látszott, de valójában nem volt az. Máiig nem kidolgozott az a folyamat, amelynek során egy politikai párt elképzeléseiből választási győzelem esetén kormányprogram lesz, és az sem, hogy miként képes a politikai hatalom önkorlátozó módon működni. A joguralomnak ugyanis nem csak a szakigazgatást, hanem *a kormányzati munkát is kordába kellene tartania.*

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági [Alkotmány](#), azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.

A rendőrség alkotmányos helyzete már az átmenet idején is anakronisztikus volt, 2006 ősze azonban drámai módon igazolta, hogy az tovább már nem tartható fenn. Az események vizsgálatára életre hívott Gönczöl bizottság egy félmondattal utal ugyan a rendészeti szervek 1989-90-ben „változatlanul maradt” alkotmányos jogállására, de erre a problémára több szót nem is veszteget. Ezért a bizottságnak abból az egyébként nagyon is helyénvaló javaslatából, hogy az új [Alkotmány](#) megalkotását – minden nehézség ellenére – ismét napirendre kellene tűzni, nem lehet következtetni arra, hogy ebben az új alkotmányozásban mi vár a rendészetre.

## Állapot analízis 2008-ból

A rendőrség alkotmányos helyzete a következőkkel jellemezhető:

Először, az 1989-es alaptörvény *bizonytalanságban hagyta* a rendőrség közjogi státuszát. Egy közigazgatási hatóság, amelynek identitásavarái vannak, képes olyan hibákat véteni, mint amilyeneket 2006 őszen ország-világ láthatott.

Másodszor, az 1989-es fordulat nem tisztázta azt, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie *a rendőrség kormányzati irányításának a demokratikus jogállamban*. Ennek következtében a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig tétlenséggel nehezítette a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott, tétlen pedig azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen.

Harmadszor *a militarizált és centralizált szerkezet* akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionalizmusnak a kialakulását, ami a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos biztosítója.

Nézzük most ezeket a tételeket részletesebben:

Alkotmányos jogállamban a rendőrség a civil közigazgatás része. Csak ez a státusz garantálhatja számára, hogy olyan rendészeti erővé válhasson, amelyik a közbiztonság védelmét a legitim erőszak alkalmazásával úgy képes biztosítani, hogy eközben aláveti magát a jog uralmának, irányításában érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve, értékrendjét az emberi jogok tisztelete határozza meg.

Alaptörvényünk alkalmatlan ennek a státusznak a megteremtésére, egyfelől azért, mert a közigazgatásról egyáltalán nem szól, másfelől azért, mert honvédelemmel fenntartott rendszertani rokonság homályba rejti a rendőrség igazgatási természetét.

Nem jutunk közelebb a kérdés tisztázásához a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) meghatározásával sem, amely szerint „A Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.” (Rtv. 3. § (1) bekezdés első mondata) Mi a különbség az államigazgatási és a rendészeti feladatok között? Mit jelent az, hogy fegyveres rendvédelmi szerv? Megválaszolatlan kérdések, amelyek a már emlegetett identitás zavar forrásainak bizonyultak.

Különlegesen aggályos közjogi bizonytalanság fenntartása egy olyan testület esetében, amelynek hatáskörébe közbiztonsági és bűnüldözési feladatok egyaránt megtalálhatóak. Már a

rendőrség alkotmányos természetéről értekező Concha Győző is figyelmeztetett a következőkre: „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökös természeténél fogva, óráról-óra-ra változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben: „...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.” (*Concha Győző*, 1908, 303-313. o.)

A rendészeti jogalkalmazásban 1949 után elkopott az a szakmai kultúra, ami képes lett volt a közbiztonság védelmezése és a büntetőper előkészítésére hivatott nyomozás közjogi tartalma között meglévő minőségi különbségek érzékelésére. Ezen nincs mit csodálkozni egy állampárti struktúrában, ahol a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységét hirdették, de komolyan nyugtalanító az alkotmányos jogállamban, ahol a nyomozások feletti rendelkezési jog nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatási szerv, az ügyészség jogosítványa.

Az Alkotmánybíróság akceptálva azt, hogy az alaptörvény a militarizált rendvédelem talaján áll, még azt is lehetségesnek tartja, hogy a fegyveres szervekre vonatkozó jogszabályok indokolt mértékben eltérhetnek „...a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségére vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni.” [8/2004. (III. 25.) AB határozat] Ez a határozat óvatosságra kell intse azokat, akik szakítani szeretnének a rendészetnek a pártállami múltban gyökerező hagyományaival és ezen a területen is szeretnék befogadni az alkotmányos demokráciák értékeit.

A rendészet jövője attól függ, hogy az elkövetkezendő alkotmányozás mekkora helyet szentel a közigazgatásnak, ami a jelenlegi alkotmány-szövegből teljességgel hiányzik. Az is az új alaptörvény feladata lesz, hogy eldöntse: a rendőrséget visszailleszti a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította, vagy fenntartja a rendvédelem katonai felépítését, amiként azt a hatályos Alkotmány teszi. Utóbbi esetben a rendészeti stratégia mozgástere igen szűk marad.

## **A stratégia és a kormányzás stílusa**

Ami a rendőrség kormányzati irányítását illeti: szigorúan hierarchizált szervezeteket csak feszes hierarchiában lehet irányítani. Ebből következik, hogy a kormányzásnak a belügyi igazgatásban mindig sokkal operatívabb módon kell cselekednie, mint a közigazgatás más ágazataiban. Ez nem okoz problémát akkor, ha a rendészeti közjog ellentmondásmentesen és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza a rendőrség munkáját, a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok szervezeteleg is elválasztásra kerülnek, a kormányzás parlamenti ellenőrzése hatékony, végül, de nem utolsó sorban, a közhatalmat gyakorló politika képes szakmaként elfogadni a rendészetet. Ha ezek a feltételek nem adóttak, akkor fennáll a veszélye annak, hogy a rendőrség a politika minden tévedéséért a bűnbak szerepét legyen kénytelen eljátszani.

Volt idő, amikor a végrehajtó hatalom és a rendőrségi szervezet között a harmónia szinte teljes volt, minthogy a belügyi kormányzás nem célozta meg a centralizált és militarista elvek szerint felépített testület reformját, hanem csupán az engedelmességet és a javuló

működőképességet várta el. Ez a *hierarchikus támogató* kormányzati felfogás érvényesült egészen 2002-ig. Ennek az időszaknak tagadhatatlan előnye, hogy a rendőrség távol maradhatott a politikai küzdelmektől, de hátránya, hogy elmaradtak a szükséges reformok. Konzerválódott a pártállamból örökölt szervezeti struktúra és szakmai kultúra, ami demokratikus jogállamban előbb vagy utóbb súlyos konfliktusok forrása lehet.

*Válságkezelő-elutasító* kormányzati stílus akkor alakul ki, ha a végrehajtó hatalmat megszerző politikai erők a korábbi rendészeti struktúrára nemet mondanak, de nincs víziójuk arról, hogy milyennek is kellene lenni a rendészeti igazgatásnak, de nem hajlandóak arra sem, hogy a közbiztonságot érintő homályos politikai elképzeléseiket szakmai követelményekkel egyeztessék. Ebből hektikus irányítási gyakorlat következik, amelynek főbb jellemzői:

- Teljes bizonytalanság abban, hogy miként alakuljon a politika és a rendészet viszonya. Esetenként elmarad a politikai felelősség vállalása ott, ahol arra szükség volna, máskor viszont arrogáns egyedi beavatkozások jelennek meg ott, ahol a jog uralmának kellene érvényesülnie. Nagy a veszélye a bűnüldözés átpolitizálásának és a politika kriminalizálásának.
- A rendészetet szabályozó kétharmados törvények nem az ellenzékkel való politikai konszenzusra, hanem a közjogi alapok ügyeskedő kikerülésére sarkallnak, ami azután működésre képtelen félmegoldásokhoz vezet.
- Konszenzus nélkül nem születnek hosszú távú fejlesztési tervek, nincs közbiztonsági stratégia, ezek hiányában nem ésszerűsíthető a költségvetési források felhasználása, elmaradnak a fejlesztések, csökken a szakma anyagi és erkölcsi elismertsége.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármas jelszavával a modernizáció reményét keltette. Hitet tett a jogállami normák rangjának visszaállítása és a depolitizálás mellett. „A Kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni.” – mondta a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll.”, folytatódott a kormányzati elgondolás, majd pedig elhangzott az ígéret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”

A válságkezelő-elutasító kormányzati magatartás nem csupán a rendőrség számára elviselhetetlen, de a végrehajtó hatalom teljesítményét is rontja. 2002 és 2006 között a ki nem érlelt, végig nem gondolt szervezeti változtatások egész sorát élte meg a rendőrség. Hogy a kormány magát sem kímélte, annak ékes példája a belügyi tárca felszámolása. Önmagában az igazságügyi és a közbiztonsági kompetenciák szintézise nem abszurd ötlet, abszurd viszont annak a közelmúltban történt megvalósítása. Egy ilyen fordulatot csak átfogó államreform részeként szabad végrehajtani, akkor, ha a rendészet modernizációja azt igényli. De ki sejti ma, hogy milyen irányba fog haladni ez a modernizáció? Csak annyit tudhatunk, hogy jelenleg a reform értékű átalakításnak egyetlen jogállami feltétele sem adott. (Nincs politikai konszenzus, nincs közbiztonsági stratégia, nincsenek pótlólagos költségvetési források.) A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája a települési önkormányzatoknak kulcs szerepet szánt a helyi közbiztonság megóvásában.

Ezzel összhangban a 2006. évi választások után hivatalba lépett kormány programja a rendvédelem kívánatos mértékű decentralizációját célozta meg. Mindezt tudva, töprenghetünk azon, miért is kellett felszámolni azt a tárcát, ami éppenséggel a rendészeti- és az önkormányzati igazgatás kooperációjának jogi és közszolgálati feltételeit hivatott felépíteni?

A magyar közjogi hagyományok a belügyi kormányzatra hárították azt a nehéz feladatot is, hogy vállaljon politikai felelősséget a rendőrségért, óvja meg a testületet a pártharcoktól és biztosítson a számára szakmai önállóságot. Ha a belügyi tárca aktuális vezetése erre nem képes, akkor nem a minisztériumot kell átalakítani.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. Ennek egyik oka az volt, hogy egészen a XIX. század végéig hiányzott a rendészet jogi szabályozása. A közbiztonságot védelmező közjog kialakulása azt eredményezte, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását – amint azt Max Weber mondja – „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízta. (Weber, Max, 1987, 61. o.)

A rendészet kormányzati irányításának iránytűje lehet a jogállamnak megfelelő *demokratikus – támogató stratégia*.

- Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.
- A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a számukra megfelelő szervezeti rendben működhetnek.
- Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.
- A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amit lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amit szükséges (csapatőr, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához mulhatatlanul szükséges az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.
- Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás során a rendészeti szervezeti jog újraalkotása teremti meg.
- Az előbbieken vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, amelynek végrehajtása 10-15 éves távon, pótlólagos költségvetési források biztosításával lehetséges.
- A stratégia törvényben kerül kihirdetésre.

A vázolt javaslatok a rendészettudomány ajánlásai a bölcs kormányzás számára.

## **Összefoglalás**

*A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv) módosítása a határőrségi integrációból következő jogalkotási szükségleten túl, megerősítette a kormányzati irányítás jogosítványait, azzal, hogy a rendőrség irányító szervezeti kérdéseit nyitva hagyta. (A 4. §-t megelőző alcímből elmaradt a korábban abban szereplő „jogállás” fordulat, annak helyébe az „irányítás” kifejezés lépett, az Országos Rendőr-főkapitányság helyébe a „központi szerv” megjelölés került.) A módosítás világossá tette, hogy a kormány a felelős miniszter útján irányítja a rendőrséget, és az irányítási jogosultságok kiterjednek az egyedi utasításra. Egyedi utasítás adható feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére. Ebből a megoldásból az is következik, hogy a kormányzati szabad belátásra*

*van bízva, hogy a kabinet mely tagja kerül kijelölésre a rendészetért felelős posztra. (A 2007. évi XC. törvény)*

*A közhivatal a közigazgatás azon szervezeti egysége, amelynek feladata a társadalom igazgatási eszközöket igénylő közös szükségleteinek folyamatos biztosítása. A közigazgatás minden ágazatának van jól meghatározható társadalmi rendeltetése, de egyetlen ágazatának sem lehet célja saját jövedelmezősége. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával jellemezhető. Kimondható tehát, hogy míg a vállalkozások természetes létformája a változás, addig a közigazgatás természetes létformája az állandóság.*

*A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek fejlesztését teszik lehetővé. Rendészeti misszió a közbiztonság és a közrend fenntartása. Rendészeti értékek az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.*