

# Kandidátusi Értekezés

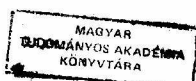
## A biztonság új típusú megközelítése

/ A magyar és egyes európai rendőrségek összehasonlításának  
alapkérdései /

Írta:

dr. Salgó László

- Szeged -  
1993. Május



Fiamnak, lányaimnak,  
feleségemnek. Azoknak, akik  
a legtöbb lemondással  
fizettek azért, hogy  
gondolataimat összegezhessem.  
Lemondtak az együtt  
tölthető időről...



## TARTALOMJEGYZÉK

oldal

### I.

Bevezetés.....	7
1. A témaválasztás indoklása.....	7
2. Az értekezés tudományos elhelyezkedése.....	10

### II.

A biztonság megközelítésének alapkérdései.....	14
1. Rendészet - rendőrség - biztonság, mint az értekezés alapfogalmai .....	14
1.1. Történelmi számvetés.....	14
1.2. Mai értelmezés.....	19
1.2.1. A rendőrség mint a végrehajtói hatalom része.....	20
1.2.2. A rendőrség mint az igazságszolgáltatás része.....	21
1.2.3. Harmadik út: a rendőrség mint speciális hatalmi ág...	22
1.2.4. Az értekezés viszonyulása ezen nézetekhez.....	23
2. A biztonság, fogalmi értelmezései.....	24
3. A rendőrségi alapformák szolgáltató jellege, a ren- dőrség mint szolgáltató üzem .....	31
3.1. A biztonság mint produktum.....	31

3.2.	Termelők, fogyasztók a biztonsági piacon.....	34
3.2.1.	Biztonság, termelők, fogyasztók a totalitárius rezsimekben.....	39
3.2.2.	Biztonság, termelők, fogyasztók a demokráciákban.....	44
3.2.3.	Addicionális biztonság.....	47
3.3.	A biztonság mint reális társadalmi érték.....	48
3.4.	Objektív biztonság, mint a biztonság egyik alkotóeleme.....	52
3.5.	Szubjektív biztonság, mint a biztonság másik alkotóeleme.....	54

### III.

A magyar rendőrség helyzete, várható perspektívái.....	56	
1.	A magyar rendőrség helyzete, megítélése 1989. október 23-a előtt.....	58
2.	Átmeneti rendőrség az átmenet korában 1990. decemberéig.....	64
3.	Formálódó rendőrség a reformok kezdetétől.....	74
4.	Analízis, a magyar rendőrség várható perspektívái....	87

### IV.

Egyes külföldi rendőrségek szerkezete, működése, felhasználható tapasztalatok.....	97	
1.	A dán jogintézmények rendszere különös tekintettel a rendőrség szerkezetére, működésére.....	100
1.1.	Földrajzi és általános ismeretek.....	100
1.2.	Bűnügyi helyzet.....	101

1.3.	Az állam és a rendőrség viszonya, a hatalmi ágak.....	103
1.4.	Bíróságok.....	104
1.5.	Ügyészségek.....	106
1.6.	Rendőrség.....	110
1.6.1.	A rendőrség szerkezete.....	110
1.6.2.	A rendőrség feladatai, társadalmi helye, szerepe.....	118
1.6.3.	Humán viszonyok: felvétel, kiképzés, létszámösszetétel.....	123
2.	A holland jogintézmények rendszere különös tekintettel a rendőrség szerkezetére, működésére.....	127
2.1.	Földrajzi és általános ismeretek.....	127
2.2.	Bűnügyi helyzet.....	127
2.3.	Az állam és a rendőrség viszonya, a hatalmi ágak.....	128
2.4.	Bíróságok és ügyészségek.....	130
2.5.	Rendőrség.....	131
2.5.1.	A rendőrség szerkezete.....	132
2.5.1.1.	Az önkormányzati rendőrség.....	132
2.5.1.2.	A nemzeti rendőrség.....	134
2.5.1.3.	Királyi katonai rendőrség /Marechaussee/.....	137
2.5.2.	A rendőrségi szerep, társadalmi hely, megítélés.....	137
2.5.3.	Humán viszonyok, felvétel, kiképzés, az állomány összetétele.....	140
2.5.4.	Az átszervezést megelőző időszak, a reform menetrendje.....	142
2.5.5.	Az Utrecht-i modell működésének néhány alapvető elméleti és szervezeti kérdése.....	146
3.	Az ír jogintézmények rendszere, különös tekintettel a rendőrség szerkezetére, működésére.....	150
3.1.	Földrajzi és általános ismeretek.....	150
3.2.	Bűnügyi helyzet.....	151
3.3.	Az állam és a rendőrség viszonya, a hatalmi ágak.....	153
3.4.	Bíróságok, ügyészségek.....	154

3.5.	Rendőrség.....	156
3.5.1	A rendőrség szerkezete.....	156
3.5.2.	A rendőrség feladatai, társadalmi helye, szerepe.....	159
3.5.3.	Humán viszonyok, felvétel, kiképzés, létszámösszetétel.....	161
4.	Főbb tapasztalatok.....	165
4.1.	A bűnügyi helyzet összevetése.....	165
4.2.	A rendőrség helye a hatalmi ágakon belül, viszonya más jogintézményekhez.....	168
4.3.	Rendőri szerkezetek.....	171
4.4.	A rendőrség feladatai, társadalmi helye, szerepe.....	176
4.5.	Humán viszonyok, felvétel, kiképzés, létszámösszetétel.....	178

V.

Következtetések, javaslatok.....	183
----------------------------------	-----

VI.

Mellékletek.....	194
------------------	-----

VII.

Felhasznált irodalom.....	209
---------------------------	-----

I.

Bevezetés

1. A témaválasztás indoklása

1.1. Az 1980-as évek elejétől a nemzetközi szakirodalomban megnövekedett számú tudományos igényű kriminológiai értekezés jelent meg a rendőrség munkája, a biztonság kérdésének értékelése kapcsán. Ezen értékelések részint belső szakértők, professzionális rendőrök gyakorlati tapasztalatainak közzététele során váltak publikussá, megnövekedett azonban azoknak a tudományos elemzéseknek a száma, amelyek alkotói - a klasszikus szóhasználattal élve - a "civil" szféra reprezentánsai voltak: kutatók, egyetemi oktatók stb. Úgy tűnik, véglegesen feloldódott az a belterjesség a téma megközelítése kapcsán, amelyről Denis Szabó találóan ekként példálózott 1981-ben: "A rendőrség mindenképpen megérdemli a kriminológusok figyelmét, hiszen mindeddig kevésbé ismerjük, nehezen hozzáférhető a vizsgálatok számára... Társadalmanként változik a rendőrségi szervezet funkciója... Az összehasonlító vizsgálatokra érdemes szervezetek közül talán a rendőrség érdemli meg a legodaadóbb figyelmet".<sup>99</sup> A gondolatsort Denis Szabó találóan fejezi be, amikor annak okait elemzi, miért alakult mindez így: "... érthető, hogy fegyveres testületként a rendőrség tagjai /vagy maga a szervezet - nyomatékosítás a szerzőtől/ nem szive-

sen veszik, ha őket - akár tudományosan is - elemzik." <sup>99</sup>

Mára, legalábbis a tőlünk nyugatabbra élők természetes harmóniában dolgoznak rendőrökként, és civil szakértőkként, kutatókként egy jobb, hatékonyabb, társadalombarát rendőrség kialakításán. Nálunk is, mintha olvadna a jég, repedeznének a falak, amelyek a rendőröket a társadalomtudományoktól, a társadalom tagjaitól eleddig elválasztották.

A szerző az 1990/91-es akadémiai évben az Amsterdami Egyetem Közigazgatási Tanszékén tartózkodott, ott került kapcsolatba az elmélet szintjén a "civil" szféra szürkeállományával, akadémikustól tanársegédig, akik - noha soha nem voltak professzionális rendőrök, mégis - elismertek voltak a rendőrség szerkezetéről, működéséről vallott nézeteik alapján. Másfelől zsebében az Országos Rendőr-főkapitányság és a Belügyminisztérium Helyettes Államtitkárának megbízólevelével a magyar rendőrség reformjátelőkészítendő kapcsolatba került olyan menedzserekkel, magas beosztású rendőri vezetőkkel, akik ma a magyar rendőrség reformprogramjának meghatározó külföldi szakértői. A kezdetet zárta be az az ösztöndíj, amely során 1993 márciusa és júniusa között Koppenhágában, az ottani egyetem Kriminológiai és Büntetőjogi Intézetben - olyan tudósok társaságában, mint a svéd ULLA BONDESON, vagy a dán VAGN GREVE - volt lehetősége a szerzőnek gondolatait ütköztetésére, tárgy- és témaorientációra egyaránt.

Az értekezés számos tekintetben olyan témákat taglal, amelyeknek írott formában egyáltalán nincs, vagy minimális a szakirodalma. Éppen ezért ért egyet a szerző Sebe-

si Bélával aki "... nemcsak az úttörők új iránti örömét, hanem az azzal járó bizonytalansági érzést, a hiányosságokra vonatkozó kritikákat is ..." <sup>93</sup> vállalja.

Ez nyilván nemcsak abból fakad, hogy az ország, ahol élünk Magyarország, és mi genetikailag kódolva vagyunk ősünk, történelmi elődeink által. Nemcsak az új, hanem egyszerűen a más kimondása, esetleg gondolása, vagy az utaló gesztusok is gyakorta szülnek értetlenséget, s nem kevésszer rosszindulatot is. Nemcsak ez a szubjektív érzés kelthet kétségeket ezen értekezés kapcsán, hanem az objektív tény is, amely szerint a történelmi eseményekhez közel lévő, azt esetenként megélt ember nehezen, vagy kétségesen tudja objektív módon szemlélni a történéseket, márpedig a kiindulópont, a tények csoportosítása minősíti később az analízist, a következtetések levonását, valamint a prognózist is.

Sokszor cseng majd váratlanul ismert terminológiák eddig nem használt kombinációja, vagy esetleg új kifejezések, megfogalmazások létrejötte. A szerző ezzel az értekezéssel nem "A TUDOMÁNYT" kívánta létrehozni, ezáltal gondolataiból, tapasztalásaiból és következtetéseiből kinyilatkoztatásokat eszközölni, hanem éppen ellenkezőleg: hozzá akart járulni egy kis építőkockával az emberi tudás építményéhez, amelyhez nagy gondolkodók egészen komoly falakat emeltek - hozzájuk képest ez az értekezés kis kavics.

- 1.2. Az ismert, és később a teljesség igénye nélkül az értekezésben feldolgozásra kerülő valóság egyértelmű magyarázatát adja annak, hogy tudományos igényű dolgozatok miért nem jelentek, jelenhettek meg az elmúlt évtizedek-

ben a magyar rendőrségről.

A 80-as évekig a rendőrségről alkotott felfogás olyan volt, amely szinte kizárta átfogó vizsgálódások kezdeményezését, alkotó gondolkodás létét a szervezeten belül dolgozó elhivatottak részéről is, nemhogy a "civil szimatolók" tekintetében, hiszen minden ami a rendőrséghez kapcsolódott "Szigorúan titkos" minősítést kapott, tehát államtitokként volt kezelendő.

A rendőrség, a rendőrtudomány nagy öregjei - Kertész, Katona, Déri, Diczig / e felsorolás természetesen nem a teljesség igényével készült/ - vagy képességeiknek meg nem felelően parkolópályán "szolgálták" le aktív, alkotóévtizedeiket, vagy a bölcs elnézés és türelem ritka tulajdonságával szemlélték az eseményeket.

Ezek a megkötések mára felszakadtak, s a tavasz langyos fuvallatai érzékelhetők is, azonban mint minden máshoz, a tudományos igényű vizsgálódáshoz is idő, sokszor kellő távolság - ahogyan mondani szokták, történelmi fókusz - és higgadt emberi tisztesség kell.

## 2. Az értekezés tudományos elhelyezkedése

2.1. Talán már a bevezetés során szükséges annak tisztázása, hogy az állam- és jogtudományon belül az értekezés mely tudományághoz, miként viszonyul.

E kérdések felmerültek akkor, amikor a disszertáció különböző résztémái publikáció formájában megjelentek,



előadásként konferenciákon elhangzottak, de szóba került az értekezés munkahelyi vitája során is.

Tény, hogy egyes témák megközelítései a kriminológiához állnak legközelebb, de áttévednek a gondolatok a szervezet-szociológia, politológia, közgazdasági, kriminálstatisztikai és vezetéseméleti területekre is.

A válasz megadására egyfajta érvet ad Vigh József, aki úgy gondolja: "A bűnözéssel kapcsolatos jelenségek tanulmányozása egyre inkább kiszélesedik a kriminológia fejlődésének folyamatában. A Nemzetközi Kriminológiai Társaság 10. Kongresszusán /Hamburg, 1988/ nyilvánvalóvá vált, hogy a kriminológiai kutatások egyre inkább kiterjednek a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának, igazságosságának, szervezeti kérdéseinek a vizsgálatára is. Itt lényegében a tárgykör kibővüléséről van szó, s nem pedig tárgyátvesztésről vagy eltolódásról, mint ahogyan ez egyes szakembereknél felmerül."<sup>132</sup> Denis Szabó pedig nem hagy kétséget affelől, hogy "A rendőrség bűnüldöző fegyveres szervezetként és rendfenntartó testületként része az igazságügyi szervezetnek."<sup>99</sup>

Lényegében ezt az érvet tette magáévá ULLA BONDESON is, amikor a rendőrséget, a rendőri szervezetet - elsősorban bünt üldöző, megelőző és okkutató, felderítő és dokumentáló funkciói miatt - a kriminológia tárgyává téve /is/ tartotta indokoltnak a jövőben vizsgálni.<sup>8</sup>

A tárgyválasztás nem dogmatikusan lezárt voltát, állandó bővülését, fejlődését fogalmazta meg Szabó András is. "A kriminológia szaktudománya fejlődésének ma az a felté-

tele, hogy szociológiai és pszichológiai szakismerettel kezeljük a bűnözés társadalmi jelenségét és pszichológiai szakismerettel az egyedi bűnelkövetés eseményét”<sup>99</sup> - mondta, s ha e feltételrendszert kibővítjük azzal, hogy a bűnözés társadalmi jelenségeit a bűnüldözésben s az igazságszolgáltatásban résztvevő szervezeteket a szervezetszociológia szakismeretével kezeljük - éppen a kriminológia tudományán belül -, akkor a kör bezárult, máris a Nemzetközi Kriminológiai Társaság imént idézett hamburgi konferenciájának megállapításaihoz jutottunk el, noha Szabó 1981-ben nyilatkozott ekként.<sup>97</sup>

Az értekezés ily módon cáfolhatatlanul a kriminológiában gyökeredzik. A szerző a rendőrségről, a biztonságról alkotott nézetei, elemzéseiről igazolására nyúl át más tudományok határterületeire, és az érveket visszaplántálja eredeti kriminológiai környezetbe.

A dolgozat - perspektívája, a magyar rendőrség várható kilátásainak elemzése kapcsán - kockázatot is vállal: a magyar rendőrség reformstratégiájának folyamatában próbál később is konstansnak elfogadható megállapításokat tenni, s aki a befejezett - és vissza nem beszélő - múlt elemzése helyett a jelen problémáit faggatja, az talán igazolja azt, hogy ez a vállalkozás csöppet sem kockázatmentes.

- 2.2. Végezetül a szerző megfogadva a nála tapasztaltabbak tanácsát, megváltoztatta az eredetileg túl hosszúnak minősített és e volta miatt sokat is vitatott értekezés-címet. Nagyon nehéz jó címet találni - nomen est omen! -, s bár valóban a szerző készséggel elismeri im-

már, hogy a cím, amelyhez korábban ragaszkodott nem címsoldalra való, de miután úgy gondolja, leginkább mégis az eredeti cím adja vissza azt, amit közölni szeretett volna, legyen itt ezen inkriminált néhány sor a "Bevezetés" című fejezetet lezárandó:

A biztonság új típusú megközelítésének alapvető kérdései, különös tekintettel a magyar rendőrség helyzetére, várható perspektíváira, a magyar rendőrség szerkezetének és működési filozófiájának egyes nemzetközi összehasonlításai.

## II.

### A biztonság megközelítésének alapkérdései

#### 1. Rendészet - Rendőrség - biztonság, mint az értekezés alapfogalmai

##### 1.1. Történelmi számvetés

A mindennapok embere gyakorta akkor döbben rá, milyen mélységek rejtőznek azon fogalomhasználatok mögött, amelyek mindennapi tevékenysége építőköveit képezik, ha lenyúl a múltba, s kezébe akadnak olyan időtálló értékek, amelyekről a történelem porát lefújva csillannak fel a magyar tudás közel évszázados gyöngyszemei.

Több mint ötven évvel ezelőtt jegyezte meg Tóth József neves jogakadémiai tanár, hogy a korát megelőző négy évtizedben milyen kevés figyelem, elmélyült elméleti számvetés készült a rendészetről, a rendről, ezen alapkérdések analitikus és funkcionális megközelítéseiről.

Megállapításaira e terület nem megfelelő tudományos igényű koncentrációját illetően ma is egyetértően igennel kell reagálni, noha bizonyos értelemben mentség lehet a közelmúlt öt évtizede, amelynek partjain azért megtörttek a magyar jogi gondolkodás tradicionális hullámai.

Pedig a rendészet direkt vagy indirekt módon átfogja, át-  
szövi a mindennapokat, érvényesülési területe a köz- és az  
állampolgár magánszférája, legyen az egyéni, vagy szervezeti  
indíttatású. A mindennapok forgatagában tevékenykedő egyén,  
vagy organizáció érvényesülési vagy ön- illetve közmegvaló-  
sulási, közmegvalósítási feltételeit pedig éppenhogy a ren-  
dészet biztosítja, mégpedig "... hol preventíve, megelőző  
gondoskodással, máshol represszív, a már beállott zavarok,  
háborítások további meggátlásával, hol pedig restitutive, a  
közrend által igényelt, de megzavart állapot helyreállítá-  
sával." <sup>119</sup>

Miként látható, a rendészet mai megfogalmazása, a definíció  
az eltelt évtizedekben legfeljebb a mai korhoz igazítódott,  
de lényegi elemei változatlanok maradtak. <sup>105</sup>

A rendészet kifejezésében implicite benne van, hogy magához a  
rendhez képest járulékos, a rend biztosításául szolgáló te-  
vékenységet, intézményeket, vagy azok rendszerét takarja.  
Érdekes, hogy a rend fogalmával a filozófia szintjén az állam  
és társadalombölcselek relatíve ritkán foglalkoztak, azt ál-  
talában azonosították annak valamely lényegi alkotóelemével,  
nevezetesen a közrenddel, a társadalmi renddel - utóbbi ket-  
tőt gyakorta szinonimizálták a jogi renddel, mint amelyek  
törvény által meghatározottak -, vagy a természet rendjével.

Concha Győző szerint a rend alatt a "közfelfogás szerint több  
külön dolognak, ténynek, erőnek oly összefüggése értetik,  
a melynél fogva az ily összefüggésben lévők helyöket, működé-  
söket az egészre való tekintet nélkül meg nem változtathat-  
ják, avagy ha így változtatják, az összefüggés megszakad s a  
cél, a mely miatt az egyes elemek ily összefüggésbe hozat-  
tak, elérhetetlen lesz." <sup>17</sup>

Eszerint tehát a közrend az emberi erőknek, az emberek dolgainak, javainak összefüggése, amelyek együttthadását az önként vállalt emberi tevés, a szokásban megvalósuló közakarát, a törvény és a mögötte meghúzódó intézményrendszer fog össze. Közrend alatt tehát az állam és a társadalom rendje együttesen értendők.

Tomcsányi már tovább görgeti, modernizálja a rend koncepcióját. Szerinte a rend olyan dinamikus és statikus állapot, olyan folyamat, amelyben a természet a társadalom és az állam - röviden összefogva a világot alkotó különféle elemek, tényezők - összefüggnek, egyfajta belső szükségesség, indokoltság és törvényszerűségek jellemzik azokat, továbbá az összefüggések természetének és céljának megfelelő érvényesülése képezik a rend folyamatos működését.

A rend és a jogrend prioritása akként viszonyul egymáshoz, hogy a rend tényleges, a jogrend pedig az életviszonyok különböző, tényleges rendjére vonatkozó jogi szabályozás, tehát eszmei állapot.

A rendhez mint általánoshoz képest tehát a közrend a filozófiai különös szintjén helyezkedik el, és abban homogén a tudományos megítélés, hogy a köz rendjét a köz rendészete, leltisztult és elfogadott terminológia szerint a rendészet hivatott biztosítani.

Tomcsányi szerint a rendészet tiszta közigazgatási funkció, és pedig annak a legsajátosabb megjelenítése, míg Kmetty úgy vallja, hogy a "... rendészet a közigazgatásnak az a neme, módja, alakja, amely a közigazgatásilag védendő érdekeket a bárhonnán eredő veszélytől, károsítástól megóvni törekszik." <sup>119</sup>

A rendőrség talán első, tudományos jellegű és igényű társadalmi környezetbe történő elhelyezésével, feladatmeghatározásaival Concha Gyözőnél lehet találkozni, aki bizonyos értelemben ma is helytállóan ekként fogalmazott:

"A rendőrség első sorban az által állítja elő a társadalmi rend feltételeit, ha 1./ az egyeseknek a jog által megengedett szabad működését és javait állandó örökösessel védelmezi másoknak valószínű vagy tényleges támadása ellen 2./ ha az ily támadásokat tényleg megakadályozva 3./ a támadásokkal megzavart rendet helyreállítja a támadásnak, a jogtalan állapot tényleges megszüntetése és a jogrend helyreállításában való segédkezés által. Mindezen pontok az állami rendre is állnak. Másodszor ... az egyeseknek szabad működését, midőn abban egyenes jogsérelem nincs, megakadályozza, őket valamineknek a tevésére szorítja, mivel szabad működésük mások sértésére, szabadságuk korlátozására vezethet. ..."<sup>17</sup>

Figyelmesen áttanulmányozva a definíciót, a mára is érvényes tartalmi üzenetek mellett külön fel kell hívni a figyelmet arra a terminológiára, amelyet Concha forradalmian használt, nevezetesen, hogy a rendőrség a rend feltételeit előállítja!

Concha egyébként a rendőrséget biztonsági és közigazgatási rendőrségre választotta szét, biztonság alatt értette a mai értelemben vett bűnügyi és közbiztonsági szolgálati ágakat, illetve azok bünt üldöző funkcióit, közigazgatási alatt pedig részint az igazgatásrendészeti szolgálatot, de mindazon karrhatalmi, rendfenntartói intézkedéseket is /mai példa rendezvénybiztosítás: az 1989. évi III. tv. alapján/, amelyek megvalósulási tere a közterület, alanyai pedig az állampolgárok.

Concha tett ezen disszertáció szempontjából egy másik perdöntő megállapítást is, akkor, amikor a rendőri működést a szükséglet, illetve a szükséglet kielégítése oldaláról határozta meg, amely szerint a rendőri tevékenység e szempontok szerint abban különbözik más állami működésektől, hogy míg azok állami célokat, illetőleg annak egyes részeit érintik, addig a rendőrség az állami és társadalmi lét előfeltételeit, azt a külső, ideiglenes biztonságot teremti meg, amely külső feltétel és rendszerint ideiglenes is.

Tehát, "... nem a rendőrség tartja fenn az állam és társadalom rendjét, hanem a nem rendőri alkotmányos és társadalmi tényezők; a rendőrség ezeknek csak segéde ..." <sup>17</sup>

S megjelenik a rendőrség tekintetében tehát a rend feltételeinek előállítása, a szükséglet kielégítése mellett a biztonság mint kulcskifejezés - lám, milyen modern is volt Concha már 1901-ben!

Végezetül Tomcsányi a rendőri igazgatás és a "rendes" közigazgatás jogi szabályozottsága, megkötöttsége között azt a különbséget érzékeli, hogy míg a közönséges közigazgatás működése "... rendszerint minden irányban és pontosan s részletesen szabályozva van, addig a rendőri ténykedésnek jogilag pontosan szabályozott része mellett rendszerint olyan része is van, amelyre nézve a jogszabály /legfőbb fokon a törvény/ a cél s az eszközök szempontjából csak a keretet adja meg, s e kereten belül a rendőrhatóság a törvényi cél által irányított legjobb belátása szerint mozog. A jogi elem tehát ezen a kereten belül - s itt Tomcsányi értelemszerűen törvényre gondol! /megj. S.L./ - feltétlenül át kell hogy hassa a rendőrség működését ... Cél és eszköz egybehangzó kell hogy legyen a jogosultságban." <sup>118</sup>



Ha a kiértékelésre érdemes gondolatok logikája továbbvitelre kerül, Tomcsányi - vagy mások - úttörő módon közel jutottak volna ahhoz a felismeréshez, hogy a rendőrség tevékenységének törvényi szabályozása egy demokratikus társadalomban elkerülhetetlen.

## 1.2. Mai értelmezés

Sajnálatos módon nem rüg könyvtárakra azon tudományos dolgozatoknak, értekezéseknek a száma, amelyek e kérdéssel akár teoretikus jelleggel, akár a praktikum oldaláról foglalkoznának.

Mindazonáltal különösen a 80-as évek második felétől a rendőrség helyét, szerepét, társadalmi, hatalmi integrációját illetően három nézet kikristályosodását lehet megfigyelni. Ezek közül tradicionális állam- és jogbölcseleti felfogás az, hogy a rendőrség a hatalomban elfoglalt helye alapján végrehajtás-integrált, abszolút és feltétlen része a végrehajtó hatalomnak. A másik véglet a modern, kriminológiai indíttatású felfogás, amely a rendőrséget az igazságszolgáltatás részeként vizsgálja, természetesen abból a kiindulópontból, amely szerint a rendőrség bünt üldöz. A harmadik felfogás közepeutas, általában ma megszokott az elmúlt több mint négy évtizedének "termékeként" aposztrofálni, de mint kiderül, e nézetnek szintén vannak magyar jogbölcseleti eredői - arról a felfogásról van szó nevezetesen, amely a rendészeti szerveket /és nemcsak a rendőrséget!/ nem sorolja egyik államszervezeti alrendszerbe sem, hanem külön államhatalmi ágként kezeli azokat.

### 1.2.1. A rendőrség, mint a végrehajtói hatalom része

Tagadhatatlan, hogy ma talán Magyarországon, de a nemzetközi kitekintés eredményei alapján is e nézet mögött állók képezik a tudományos sokaságot. Ehhez kapcsolódik az a megállapítás is, hogy az elmúlt öt évben felszabaduló elméleti és ideológiai korlátok, s a mai hivatalos, vagy annak minősíthető álláspont - ha van ilyen - szintén e nézeteket fogadja el, s ami nem elhanyagolható, a magyar rendőrség vezetése is erről az alapról kiindulva gondolkodik egy más belső filozófiájú magyar rendőrség létrehozásáról.<sup>77</sup>

Szamel Lajos szerint "A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul... A közrend jogi rend, ... oltalmazásában közreműködik a törvényhozás és az egyéb jogalkotás a közrendvédelmi jogszabályok kibocsátásával. ... A közrend védelme ... túlnyomórészt a közigazgatás feladata, hiszen a rendészet fogalmából eredő teendőket csakis közigazgatási szervek képesek elvégezni. Ezeknek egyike, de távolról sem kizárólagos, legfeljebb a szabályozástól függően elsődleges szerve a rendőrség."<sup>106</sup>

A szameli fogalom a XIX. sz. végi, XX. század első harmada állam- és jogbölcselőinek gondolatait fejleszti tovább, és önti rá, modernizálja a mai társadalmi formációkra. Fellel-

hető valamennyi olyan klasszikus tartalmi elem benne, amelynek számbavételére néhány oldallal elébb sor került.

Hasonlóan gondolkodik Szikinger is, szerinte ugyanis - s ez az ismertettekben logikusan adódik - a rendőrség az állam-szervezeti alrendszerek egyike.

### 1.2.2. A rendőrség, mint az igazságszolgáltatás része

Elsősorban elismert, nemzetközi hitelű kriminológusok közvetítésével a 80-as évek elején kapott inkább hangot ez a nézet - ld. Denis Szabó munkásságát -<sup>99</sup> Magyarországon. Megjegyzendő azonban, hogy abban a történelmi korban talán nem is az volt az elsőrendű, hogy a rendőrség milyen hatalmi rendszerek része, hanem sokkal inkább a kriminológia mint tudomány állami - politikai szintű végső elismerése.

Kriminológiai szempontból később a Nemzetközi Kriminológiai Társaság X. kongresszusán /Hamburg/ már tárgykörbővülésről beszéltek, és a büntető igazságszolgáltatás egyértelmű részének tekintették a rendőrséget, mint szervezetet, illetve bünt üldöző funkciót.

Ezt a szempontot mérlegelte Tauber is, aki azt mondta, el tudna képzelni egy olyan kriminológiai modellt, amelyben a rendőrség bűnüldöző és felderítő funkcióját úgy lehetne fel-fogni, mint az állam egyik lehetséges reagálását a bűnözésre.<sup>47</sup>

Farkas Ákos, amikor a rendszerszemléletet hiányolja a büntető igazságszolgáltató szervek tudományos megközelítéséből, elmélyült vizsgálataiból, akkor a rendőrséget - minden egyéb

aggályos elméleti számvetés nélkül - integrálja az egységes rendszerbe, egyik alrendszerként, ahol a rendszer egyéb al-építményeit az ügyészség, a bíróság és a büntetés végrehajtási szervek képezik.

### 1.2.3. Harmadik út, a rendőrség mint speciális hatalmi ág

Ez a felfogás szintén tradicionálisnak mondható, gyökerei talán Tomcsányiig nyúlnak vissza.

Tomcsányi eltökélt véleménye volt egyrészt, hogy a rendőrség a végrehajtó hatalom része, ugyanakkor nem volt dogmatikus gondolkodó: egy-egy munkáján belül is hangot adott saját belső, kisebbségben maradt véleményének, kétségeinek. Így tett akkor is, amikor leírta, noha a rendőrség a végrehajtó hatalom része, " ... vagy ha esetleg külön államhatalmi ágazatnak minősítenők is, helye így is mindenesetre az eszmeileg egységes államhatalom keretein belül, a törvényhozói hatalom fensősége alatt volna." <sup>77</sup>

Ez így hallatlanul tisztességes tudósi megközelítés. Ha ebből a forrásból történik a merítés, márszem tűnik olyan meglepőnek, tragikusnak, esetleg túlzónak Berényi megállapítása " ... A szocialista állam- és jogtudomány egységes a tekintetben, hogy a fegyveres erőt, testületeket, rendészeti szerveket ... nem sorolja az államszervezeti alrendszerek egyikébe sem, hanem sajátos állami szerveknek tekinti..." <sup>57</sup> azokat.

Nyilván, az utalás itt nem arra történik, mire lehet, lehetett ezt a definíciót a múltban felhasználni, hanem arra, hogy miben gyökeredzett. Szabó András adta meg a frappáns választ arra, hogy a szocialista állam miértis nem sorolta a rendészeti szerveket egyik államszervezeti alárendszerbe sem: nevezetesen azért, mert közvetlenül függtek a hatalomtól, és ekként valóban nem voltak a végrehajtó hatalom részei.<sup>47</sup>

#### 1.2.4. Az értekezés viszonyulása ezen nézetekhez

Nem biztos, hogy ebben az értekezésben az egyetlen világosság hangoztatásával kellene perdöntő módon állást foglalni e kérdésben, ugyanakkor az is evidens, hogy teljesen megkezdni sem lehet a viszonyulást, vagy annak jellegét e kulcskérdéshez.

A szerző nem titkolja, hogy a klasszikus jogbölcseleti iskola talán kiforrottabb érvrendszerét magához közelebb valónak érzi, ugyanakkor elismeri más nézetek helyénvalóságát is, hiszen: "Tempora mutantur, at nos mutamur in illis!"<sup>10</sup> Vagyis, ami ma igaz, arra nézve holnap a tudomány megfelelő ellenbizonyítással szolgálhat és talán e tekintetben a rendőrség igazságszolgáltatáshoz való közelítése valóban progresszívnek tűnik.

Egyáltalán nem szükségszerű azonban, hogy a hatalmi ághoz való tartozás, a hovatarozás érvei e disszertációban kioltsák egymást, hiszen itt nem e főkérdésekről, hanem ezekhez képest szekunder természetű, a maguk önállóságában megálló, igen fontos témákról, területekről, irányokról esik

szó, amelyek saját, szerteágazó funkciójukhoz, alrendszerükhez képest rendelkeznek prioritással.

A napi élet tényei, a tudomány bonyolultsága egyre inkább azt igazolja, hogy nem kell, nem szabad, nem lehet mindent a felvilágosodás eszmerendszeréhez igazítani, amely ettől függetlenül helyénvaló, minden létező demokrácia alapja.

Nem szabad például az elméleti körülhatárolást a gyakorlati manifesztációval, a strukturális-tradicionális elhelyezkedéssel összekeverni, netalán szembe is állítani. Attól még demokratikusnak tekinthető Dánia példának okán, hogy rendőrségét hivatalosan, alkotmányosan az igazságszolgáltatás rendszerébe helyezte el úgy jó százötven éve, és működik ez a rendszer hatékonyan ma is akként - később ennek részletezésére sor kerül -, hogy egyes igazságszolgáltatási funkciók ma is a rendőri tevékenység integráns részei.

## 2. A biztonság, fogalmi értelmezései

Concha Gyözőnél fordult talán először elő a biztonság szó tudatos használata, amely mint rendőrségi produktum ideiglenes és külső feltételeket biztosít egy demokratikus állam működéséhez.

A biztonság azonban tágítva az optikát, valójában lényegesen több, árnyaltabb, mintsem azt rendőrségi produktumnak minősíthetnők - ezáltal azonosítván egyik nagyon fontos tényezőjével, amely ténylegesen, főként és elsősorban rendőrségi

termék, ezáltal hasonló tévedésbe esnénk, mint mások, akik úgyszintén egy különleges megközelítésből kezdvén levezetni a biztonságfogalmat, azonosították azt más fontos alkotóelemével, vagy az alkotóelemek között helytelen prioritásokat határoztak meg.

A biztonságot a legegyszerűbben háborításmentes állapotként lehetne értelmezni, amely talán a legtágabb gyűjtőfogalom, egy lepel lehet, amellyel az egész fogalmi rendszer lefedhető. Mindazonáltal a biztonságot pusztán háborításmentességként felfogva e fogalom nem nyújt elegendő felületet az összetevők meghatározásához, elemzéséhez, tehát más, árnyaltabb definíció felállítása szükséges.

A biztonság mint kifejezés, mint vizsgálati matéria úgy tűnik, ma a legjobb úton halad afelé, hogy a hadtudományok kisajátítsák, privatizálják. A biztonság, a biztonságpolitika, annak stratégiai és taktikai megközelítései már-már mint katonai-hadászati fogalmak mennek át a köztudatba, ám ez nem az ezzel tudományos igénnyel foglalkozók hiányossága.

Létezik ugyan a rendőri zsargonban, szolgálati használatban a közrend-közbiztonság fogalompárja, amely a folyamatos és intenzív használattól bizony igencsak megfakult már, de e terminológia használata annyire evidens, vagy annak tűnik, hogy talán szükségtelen is mindent pontosan meghatározni, determinálni - mondják, mondhatják sokan a rendőrségen belül is.

Történt ugyan 1993 kora tavaszán az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóságán egy bátortalan próbálkozás e témát fogalomalkotási igénnyel vezetői értekezlet elé vinni, azonban a résztvevők érdektelenségén, vagy a téma nem aktuális voltán

- "van ennél ezerszer sürgősebb, fontosabb dolgunk!" -, vagy az előterjesztés nem eléggé mély, szuggesztív volta miatt e kísérlet a próbálkozás stádiumában rekedt. Mindenesetre ezt, mint üde fuvallatot azért érdemes megjegyezni, mert az evolúció folyamata időigényes, mint Darwin óta ez köztudottan tapasztalható.

Pekó József, amikor a biztonsági szféra elvi alapjait feszegeti, a biztonságot-védelmet, biztonságot-hadászatot mint szinonim fogalom párokat említi. Szerinte a Magyar Köztársaság biztonsági stratégiája - nem honvédelmi értelemben vett, hanem így, biztonsági stratégiája! - "Általános értelemben ... a nemzeti politika integráns része, a biztonság - és honvédelmi politika lényegét kifejező, az államvezetés által elfogadott, biztonsági és honvédelmi célok, alapelvek, tevékenységek összessége, rendszere."<sup>76</sup>

Az, hogy a biztonság nem azonos a honvédelmi biztonsággal, indokolva, érintve nincs, legfeljebb ha a fogalmat kiterjesztő módon értelmezzük, akkor következtethető ez ki abból, hogy " ... a nemzeti politika integráns része ..." /bár ez a megfogalmazás olyan tág, hogy tudományos értelemben alig értékelhető/.

Nem a fogalommal szoros összefüggésben, de említi Pekó - mintegy járulékosan az általa biztonságpolitikának értékeltéhez -, hogy a politikához külső és belső biztonsági garanciák szükségeltetnek, belső alatt az egyes országok önálló belső garanciáit, nevezetesen a biztonsági-önvédelmi funkciókat érti a jogállamiság, az alkotmányos rend kiépítésén belül.<sup>76</sup>

Mindenképpen árnyaltabb, noha a fogalomalkotás kritériumait tekintve egyben nehezkesebb is Bognár Károly meghatározása:



"A Magyar Köztársaság biztonsága komplex fogalom, olyan helyzet, állapot, amely magában foglalja: az ország lakosságának, területének, állami érdekeinek, nemzeti értékeinek megóvását és védelmét minden olyan külső és belső potenciális veszélytől, fenyegetéstől, amely az emberi és nemzeti /nemzetiségi, etnikai/ létet, az önmegvalósítást, a progresszív fejlődést akadályozzák. Ezen veszélyek és fenyegetések bekövetkezése esetén pedig lehetővé teszi az eredményes védekezést ellenük a személyi és anyagi károk, ártalmak, veszteségek elviselhető szinten tartását a társadalmi és gazdasági élet valamennyi fontos szférájában, valamint az állam működőképességének megőrzését."<sup>6</sup>

A fogalom rendkívül átfogó, szélesben támaszkodik a nemzetközi tapasztalatokra, azonban átsüt rajta alkotójának hadi gondolkodása.

Megmaradva még egy pillanatig e fogalomnál, ebből következően Bognár a tartalmi elemeket, dimenziókat a következő területekre kívánja kiterjeszteni: a/ politikai biztonság b/ gazdasági biztonság c/ katonai biztonság d/ szociális biztonság e/ humanitárius biztonság f/ környezetvédelmi biztonság.

E területken belül a politikai biztonság részletesen taglalt paraméterei között jut félmondat arra, ami talán a köznapi értelemben vett köz biztonságára vonatkozik, ekképpen:

" ... az országon belül a rendet, a békés alkotó légkört, az önmegvalósítás lehetőségét, a nemzeti értékek kialakítását segítik ..." <sup>6</sup> - mármint a belpolitika részei, a politikai biztonság belső alkotó elemei.

Merítve a történelmi elődök, az állam- és jogbölcseleők, valamint a mai kutatók munkásságaiból, a biztonság fogalma talán ekként alkotható meg:

A biztonság nem más, mint egy gyűjtőfogalom, amely magába foglalja az adott ország külső fenyegetettségétől való megvédését, illetőleg erre való /preventív, stratégiai/ felkészülést egyfelől, másfelől a belső rend és stabilitás biztosítását jogi és rendészeti eszközökkel illetve intézményei által, harmadrészt pedig olyan külső és belső fenyegetettség elleni védelmet, amely különleges /titkosszolgálati/ készenlétet, felkészültséget igényel.

A biztonság egy olyan kvázi produktum az elméleti absztrakció szintjén, amelyet állami szervek, intézmények, esetenként magánszemélyek és szervezetek termelnek, amelynek végső állapota a háborításmentes lét, "fogyasztói" pedig az állampolgárok.

E fogalom szerint a biztonságnak legfeljebb kettő, maximum három érvényesülési területe lehet, nevezetesen: a/ az adott ország belső biztonsága, b/ a külső fenyegettségtől való védelem c/ esetleg az egyes állampolgár belső lelki békéje, amely kölcsönhatásban lehet a másik kettővel, egy adott történelmi korban igenis befolyásolhatja azokat.

A belső biztonság ehhez képest osztható közbiztonságra, gazdasági, szociális biztonságra, stb., a külső fenyegetettségtől való védelem pedig preventív honvédelmi stratégiára, védelmi stratégiára, speciális /titkosszolgálati/ támadást elhárító stratégiára, taktikára.

Összefoglalva tehát: a biztonság, egy ország biztonsága, biztonságpolitikája és biztonsági stratégiája sokkal átfo-  
góbb, semmint annak lényeges elemeivel - így honvédelmi cé-  
lok és stratégia, nemzetbiztonság, stb. - jellemezni, vagy  
akár kisajátítani lehetne. Akkor, amikor a szakértők a biz-  
tonság kérdésével foglalkoznak, szinte kivétel nélkül in-  
doklás és említés mentesen haladnak el egy ország biztonsága  
érdekében olyan fontos metszet, mint a közbiztonság mellett.

Előfordul, hogy a nemzetbiztonság szokott ezen értelemben a  
gyűjtőszó, gyűjtőfogalom lenni, amelyet Pekó helyesen jel-  
lemez, mivel Magyarországon ezt a Nemzetbiztonsági Hivatal  
törvény által védve sikeresen kisajátította.<sup>76</sup>

A nemzetbiztonság és a közbiztonság fogalomköre azok tág-  
vagy szűk volta, illetve fogalomalkotóik szándéka szerint  
egymásba kapcsolódó, egymást fedő területek lehetnek, Ma-  
gyarországon azonban e terminológiák a meglévő beidegződések  
miatt nem használhatók egymás helyett. A mai értelemezés  
szerint a nemzetbiztonság védelmének letéteményesei alatt a  
különböző speciális- és titkosszolgálatokat kell érteni, s  
mint majd később analógiát lehet vonni különböző intézmé-  
nyek különböző produktumai között, e nemzetbiztonsági in-  
tézmények speciális produktuma az a háborítatlanság, amely-  
nek megsértői csakis külső indíttatású titkosszolgálati  
szervezetek lehetnek, vagy hozzájuk kapcsolódó személyek - a  
produktum tehát az ettől való védelem. A közbiztonság produ-  
kálója állami szinten pedig a rendőrség.

Ha mindenképpen állást kellene foglalni azon prioritásokban,  
hogy a közbiztonság, a nemzetbiztonság vagy a honvédelem  
biztonsága /hadügyi stratégia/ a meghatározó, vagy a megha-

tározóbb eleme a biztonságnak, akkor lehet, hogy a tojás és a tyúk ősrégi vitatémája jellemezhetné leginkább a helyzetet, nevezetesen, hogy melyik volt előbb.

Mindazonáltal a szerző sem tagadja meg indíttatását, és a közbiztonságra voksol, hiszen a másik kettőről szólni, azt produkálni csak konszolidált viszonyok közepette lehet - abban a keretben, amelyet a rendőrség /is/ megteremt.

### 3. A rendőrségi alapformák szolgáltató jellege, a rendőrség mint szolgáltató üzem

A rendőrség tehát a rend előfeltételeinek megteremtésével, állampolgári szükségletek kielégítésével megteremti a biztonságot - annak a megállapításánál maradva, hogy az értekezés a fogalomnak a szűkített értelmezésére, a közbiztonságra vonatkozik és nem helyezi el újra és újra magát a már megalakított fogalomhoz viszonyítottan.

#### 3.1. A biztonság mint produktum

A biztonság termékként, produktumként való felfogása elfogadása elméleti absztrakció eredménye egyfelől, másfelől pedig kulcskérdése az egész folyamatnak, enélkül a vázolásra kerülő gondolatok ugyanis egyszerűen nem érthetők meg, nem értékelhetők.

Egyetértve Tauberrel a modell értelmezése során analógiát kell alkalmazni,<sup>47</sup> mert a rendőrség által alkotott, termelt biztonság sem végtermékben, sem technológiában nem materializálható, nem lehet modellezni a köznapi élet, vagy a

műszaki tudományok tényeként, eredményeként.

Ez a termék speciális, noha minden állampolgárt egyformán érint, és az állami szinten ezt előállító rendőrség önmaga sem homogén egészként, nem teljes szervezetével, hanem üzemegeiségeivel, szolgálati ágaival állítja elő azt. Mindazonáltal az általánosítás nem biztos, hogy hibás, hiszen a rendőrség, noha nem homogén szervezet, a köznapi vélemény, az állampolgári értékelések kapcsán egységen érintődik, "a rendőrség ezt, vagy azt nem teszi jól", noha nyilván nem az egész rendőrség mutatkozik meg egy-egy kritizált vagy elismert momentum mögött, hanem annak valamely szolgálati ága.

A biztonság produktumaként lineárisan leképezhető, más országok biztonsága egymáshoz, az adott országé korábbi önmagához és jelen viszonyaihoz összevethető /objektív biztonság/, valamint az adott ország állampolgárainak véleménye, érzete, azonosulása vagy oppozíciója a biztonsághoz ugyanúgy értékelhető /szubjektív biztonság/. E kettőnek keretet pedig a demokratikus és koherens jogalkotás szolgáltat /legális biztonság/.

Mint már említés történt róla, a biztonság mérhető, minősíthető, bár talán erre az utóbbi a megfelelő kifejezés, noha ennek az ellenkezője történik ma Magyarországon.

Különböző kriminálstatisztikai mérőszámok - ismeretlen tetteseket felderítő mutató, nyomozáseredményességi mutató, súlyozott bűncselekmények figyelembe vételére alapozott pontértéktáblázat, stb. - hitelesítik ma azt, hogy a /köz/biztonság jó, nem jó, milyen irányban halad, amelyek ha eszközből céllá változnak, mind a közvéleményt, mind a rend-

őrséget hibás irányba orientálják, egyfajta mesterséges eredménygerjesztő hatást kínálnak a biztonsági folyamatban dolgozóknak.

A biztonság mint produktumnak ma ismert módon a kriminálstatisztika egymagában nem lehet mércéje, a mérhetőség paramétereit, kritériumait ennél szélesebb határvonallal lehet meghúzni. Ezek a mérőszámok ugyanis ma nem a produktum minőségét, hanem a mértékeit, a mennyiségi mutatóit tartalmazzák, amelyek objektív értékelés után a követendő stratégiára, esetleg taktikai korrekciókra adhatnak választ, de aprópénzre sem a közvélemény felé - "jók a mutatók, tehát jól dolgozott a rendőrség, jó a közbiztonság, elégedettek az emberek" -, sem pedig belső relációkban nem, vagy csak akkor transzferálhatók, ha ismertek az ehhez kapcsolódó társult hatások eredményei is.

A biztonsági terméknek stációi vannak, amelyek két pólus között - nevezetesen teljes háborítottság, anarchia, pusztítás és pusztulás, nulla produktum, illetve háborításmentesség, un. "total quality product", teljes produkció a termelő és a fogyasztó /állampogár/ tökéletes megelégedésére - lelhetők fel. E két pólus között található azok a stációk, amelyek egy adott ország, adott biztonsági szintjét egy adott történelmi korban és társadalmi viszonyok közepette leginkább jellemzik.

### 3.2. Termelők, fogyasztók a biztonsági piacon

A korábban részletezett biztonságfogalomból kitűnik, hogy nemcsak a rendőrség, hanem más intézmények is termelnek, előállítanak különböző biztonsági formációkat, mint nevezetesen a hadibiztonság, nemzetbiztonság, stb. Ezek nyilvánvalóan céljaik, eszközrendszerük, belső technológiai útmutatósaik alapján az eltérő produktumot eltérő módon hozzák létre.

Az állam biztonságot, közbiztonságot termelő monopóliuma a rendőrség. E termék immateriális volta miatt raktárra nem termelhető, bár felmerülhetnek olyan kérdések, hogy egy ország potenciális biztonságának milyen tartalékai vannak. E tartalékok azonban nem biztonsági produktumok, hanem energia és kapacitás tartalékok, amelyek által a biztonsági szint növelhető, vagy kimerülésük esetén e szint csökkenése érzékelhető vagy prognosztizálható.

Egyre inkább megjelennek a biztonsági piacon a magánrendőr-ségek is. Ezeknek léte, szabályozottsága, létszáma, jogi háttere a közhatalom állami monopóliumához képest az adott ország jogi rendje és történelmi tradícióinak függvénye, nem beszélve a gazdasági viszonyokról, mert a magánrendőr-ségek bizony nem olcsó mulatságok. Példának okán, az USA-ban a biztonsági magánvállalatoknál foglalkoztatottak száma évente 12-15%-kal nő, összlétszáma egy millió fő, szemben a 665 ezer rendőrrel! költségvetésük 22 milliárd dollár, szemben a rendőrség évi 15 milliárdjával. Hasonló a tendencia Nyugat-Európában is, bár a méretekben korántsincs ekkora eltolódás a magánrendőrök javára.<sup>50</sup> Főleg Németországban igen jelentős,



sajtó által is támogatott kampány folyik a magánrendőrségek mellett, alkalomadtán kimondva, kimondatlanul az állami rendőrségek hátrányára.<sup>21</sup>

A magánrendőrségeket általában gyűjtőszóként szoktuk használni, ebbe értendők a multinacionális vállalatok rendészeti, védelmi, esetenként offenzív információszerző szolgálataitól kiindulva a biztosítótársaságok, bankok nyomozó szolgálatain keresztül a vagyonőrző, pénz-értékkísérő szolgáltatásokat kínáló kifejezetten ilyen profilú multinacionális nagy szervezetek, vagy önálló nemzeti kisvállalkozások, magánnyomozóirodák széles körei. Mind-mind a biztonsági piacon helyezkednek el, szolgáltatásaikat kínálva, ezeket integrálva kínálati oldalról a fogyasztók felé.

A fogyasztók pedig az állampolgárok egyrészt, mint magánszemélyek /amikor élet- lakás, vagyonbiztosítást kötnek, stb./, másrészt a kisebb nagyobb gazdasági- társadalmi formációk, szervezetek, sokszor maga az állam, alkalmanként az államok szűkebb- vagy szélesebb körű szövetsége /még az ENSZ is./

Bár a biztonság-termék; biztonság-áru; biztonság-piac; termelő-fogyasztók fogalompárokát hangsúlyozottan analóg jelleggel kell kezelni, ezek közül a biztonság piacképességének igenis valós formái vannak, a biztonsági marketing hosszú évek óta ismert nyugati /gazdasági/ terminológia, sőt, a magyar rendőrség átvilágítása, jövőprognózisa kapcsán a TC TEAM CONSULT szervező cég közvetítésével hozzánk is eljutott.

Példaként e marketing modellt érdemes figyelemre méltatni, mely felállítódott a magyar rendőrség számára követendő, javasolt útként 1991 novemberében.

1. számú táblázat<sup>115</sup>

"Közbiztonsági marketing és szerződéses managment

Biztonsági piac feltárása, ismerete és a produktum szerződéses hozzáigazítása: helyi-szervezeti-nemzetközi célok, eredmények szerint irányítva.

**Szakaszok**

A piac feltárása és ismerete, azaz:  
- a közbiztonság mai színvonalának mennyiségi és minőségi ismerete  
- rendszeres kapcsolat az ügyfelekkel igényeik megállapítása /állampolgárok, önkormányzatok/

1992.

Az első marketing és szerződéses managment ciklus előkészítése 1993-ra a minisztérium az ORFK és a megyék között.

A produktum hozzáigazítása, azaz:  
- adott helyre és időre a helyes prioritások megállapítása, a jelenlét, megelőzés, represszió vonatkozásaiban; pld: szűkebb közlekedésrendészeti ellenőrzés, világos súlypontok a bűnüldözésben.

1993.

A marketing és szerződéses managment ciklus előkészítése 1994-re a megyék és a kapitányságok között.

A szerződéses managment, azaz:  
- szerződéskötés az előljáró és az alárendelt között, amely a célokat és a felhasználó eszközöket pontosan meghatározza, valamint az elért eredmények közös kiértékelése. Ezáltal sok-sok ezer munkatárs kezdeményezőkézsége, intelligenciája és kreativitása mozgósítható."

1994.

A marketing és szerződéses managment működése minden szinten .

Nyilván, áttanulmányozván ezt a modellt, azonnal szembeötlik, hogy a program és kivitelezés sokszor egymást átfedik, alkalmasint elnagyolt is és néha olyan érzése van az embernek, úgy állna ez a program a magyar rendőrségen, mint tehénen a frakk.

Valóban, ebből a marketing javaslatból kevés valósult meg a gyakorlatban, de ez a kevés is több, mint a semmi, és mint már korábban megemlítődött, az evolúciós folyamatokhoz idő kell.

A TC. TEAM CONSULT szerepéről, e marketing javaslat egyéb elemeiről később még szó esik, itt és most csak annyit még, hogy a modell szerződéses vezetési ajánlatai 1991. márciusától - fél évvel a modell megalkotása előtt - már realitásként funkcionáltak és folynak jelenleg is Csongrád megyében, eredményesen, és azóta alkalmazza e módszert Jász-Nagykun-Szolnok megye /1992/ és részben Szabolcs-Szatmár-Bereg megye is, szintén jó referenciákkal.

Örök kérdés, hogy a biztonsággal, mint produktummal kiket céloz meg a rendőrség, azonban az akarat és a reális teljesítés elválík egymástól.

Nyilván az államnak mint közhatalmi szervezetnek a biztonságtermelő egysége, a rendőrség alkotmányos alapokról kiindulva mindenkit meg kell, hogy célozzon a biztonsággal, és elvileg mindenkinek kell is, hogy lehetősége legyen ezen állam által garantált /jogi- alkotmányos garanciák, intézményes garanciák, az adófizető polgár ellenértéket váró, esetenként követelő garanciái/ biztonság fogadására.

Azonban a rendőrség átlag etikai normákhoz, átlag társadalmi elvárásokhoz, konzekvens jogalkalmazáshoz igazítja a produktumát, s nyilván az ettől akár pozitív, akár negatív irányban eltérők e produktummal nem elégedettek.

A rendőrség tehát az átlag állampolgárt veszi mintának osztályhoz, társadalmi réteghez való hovatartozástól elvonatkoztatva. Az így megjelölt tömegeket, akik a társadalom túlnyomó többségét alkotják, sokkal inkább az önkéntes normakövetés, a viktimizációtól való félelem rendeli egymás mellé, semmint a gazdasági helyzet.

Nyilvánvaló az is, hogy számosan ebből a megfontolásból kiindulva elégedetlenek a biztonsági produktummal, a rendőrség munkájával, mert szerintük a/ vagy a rendőrség mint szervezet alkalmatlan, tehetetlen b/vagy tagjai nem bírják az állampolgárok bizalmát c/ vagy a jogrend hatástalanítja az egyébként alkalmas rendőrséget a nagyobb biztonság garantálásából. Ezen utóbbiak szigorúbb törvényeket, több rendőri jogosítványt, szigorúbb bírói jogalkalmazást követelnek, és számosan közülük - akár tömegek, akár neves közéleti személyiségek - eredményesen megnyerhetők a rendőrség lobby-törekvéseihez.

Mások azért elégedetlenek a rendőrséggel, mert a/ így is többen vannak, mint kellene b/ túlfizetettek, csak élőködnek az állampolgárok nyakán c/ túlhajtják az egyébként is szigorú jogszabályokat, államot alkotnak az államban. Ezek közül kerülnek ki azok, akiknek már korábban volt vélt vagy valós sérelem okán negatív tapasztalatuk a rendőrséggel, az önkéntes jogkövetést nem családi normaként hozták magukkal, és egyébként is bűnözői életmódot folytatnak, vagy arra hajlamosak.<sup>43</sup>

### 3.2.1. Biztonság, termelők, fogyasztók a totalitárius rezsimekben

Különböző korok különböző társadalmi berendezkedéseit lehetne taglalni tudományos igény szerint. A téma szempontjából azonban talán elegendő egyfajta tipizálással két szélső pólus - a totalitárius berendezkedésű rezsimek és a demokratikus típusú államok - némileg behatóbb vizsgálata.

A totalitárius államokat szokták még "puha" és úgynevezett kemény diktatúrákra is bontani - nyilván külső és belső jegyek indokolják ezt a megkülönböztetést -, és amiről itt szó esik, elsősorban a modern, e század második felének ilyen jellegű államalakulataira jellemző leginkább.

A kemény diktatúrákban szinte kizárólag az államé a biztonságtermelő monopólium, de a produktum éppen szubjektív oldalról rettentí el a fogyasztót, az állampolgárt.

A szélsőséges diktatúrákban a hatalom szösszenést sem enged - és ez nemcsak a proletár típusú diktatúrákra igaz, hanem más európai, és kontinensen kívüli katonai formációkra is -, a szolgálatnyújtásban elsatnyuló hatalom vagy kvázi hatalmi jogosítványaiában megerősödő rendőrség mellett egyéb katonai - és félkatonai, esetleg nyílt vagy hallgatólagos állami beleegezéssel szervezett civil arrogáns szervezetek is szerepet kapnak a biztonsági produktumban, ha ezt a létrejövő valamit egyáltalán biztonságnak lehet nevezni liberális értelemben.<sup>92</sup>

A totális hatalmi kontroll a társadalom tagjai felett, a határok hermetikus lezárása, illetve zártsága, a belső demokratikus politikai folyamatok - politikai pártok, ellenzék, demokratikus önszerveződések - befagyasztása, a törvények helyett eseti vagy speciális, rendkívüli normákkal történő irányítás kínálja az állam részéről a parancsokat a termelővállalat - a modell egyszerűsítése miatt maradvánna ennél a tipikusnak minősíthető terminológiánál -, a rendőrség számára! Maga e lista sem teljes, az is tipizált, nyilván egy adott konkrét vizsgálat a menüt szűkebbnek, vagy akár bővebbnek is megállapíthatja.

A puha diktatúrákban - országoként eltérő minőséggel persze, de ez volt jellemző egyébként Közép-Kelet Európa legtöbb ex-szocialista országára a 80-as évek végén - az említett karakteres vonások az évek során kifinomultak, egyesek látniába kerültek, mások nyomait lehetett felfedezni, de akadtak olyan jegyek, amelyeket a puha diktatúra - esetenként más, fogyasztható csomagolásban, de - átörökölt.

A puha diktatúrák biztonságtermékéhez már alkalmasint másként viszonyultak a fogyasztók, vagy lehetne úgy is fogalmazni, voltak olyan társadalmi csoportok, tömegek, akik éppen az enyhülési folyamat trendjének érzékelhető hatása miatt, de a még mindig államilag nagyon magas szinten garantált biztonságproduktumot szubjektív oldalról már el tudták fogadni - és itt nemcsak a bigott hívőket kell ez alatt érteni.

A problémát hasonlóan fogja meg Irk Ferenc is. "... a diktatúra - mivel a problémák jelentős részét a szőnyeg alá söpörte, s mivel működésének alapeleme a félelem - kevésbé kedvezett a törvénysértő magatartások tanításának ..., /s noha/...a romlás magjait nem a jelenlegi rendszer vetette el, sőt, sarjadásuk már akkor megindult, amikor a hatalom által

kijelölt nyilatkozók még fennen hirdették a közbiztonság szilárdságát, ... /mindezekkel együtt és mellett azonban ... az elmúlt rendszer, a megbukott világrend ebből a szempontból nagyobb védelem, biztonság érzetét keltette az un. kisemberben." - hasonló diagnózis tehát Magyarországról, 1992 végén.<sup>44</sup>

A fogyasztók, az állampolgárok alkotmányos jogaikkal, a demokráciák úgynevezett szabadságjogaival /utazás- és külföldiek fogadásának tilalma, szűk körű szabályozása, privilegiálása, cenzúrált és központból irányított információáramlás, totális médiakontroll, stb./ fizettek a totalitárius állam által magas szinten garantált biztonsági /köz-, személy- és vagyonbiztonság - ahol létezett a magántulajdon egyáltalán, vagy korlátozott mértékben - egyaránt ideértendő - / helyzetért.

A puha diktatúrákban a már említett hatalmi mutációk hatására részint árnyaltabbak lettek a kontroll mechanizmusok, de ugyanakkor személy- illetve egyéniségromboló hatásuk jelentős mértékben felerősödött. A hatalmi cenzúrázást az évek során egy belső, szellemi és lelki automatizmus váltotta fel.- Ezen automatizmus kinél jobban, kinél kevésbé, kinél tudatosan, cinikusan, kinél az önvédelem okán működött -, egy öncenzúrázás váltotta fel, amely sok esetben egy tudathasadásos állapotba torkollott, vagy oldódott fel, amely szerint mást mondok a hivatalban, a nyilvánosság előtt, eseti vagy hivatalos közszereplés alkalmával és homlokegyenest mást értek és mondok mindezekről családi körben. Minden társadalomnak errodálója ez a kettősség.

A totalitárius államokban a biztonsági piac külső oldala, a termelői oldal nagyon gyenge - a magas szintű produktum dacára, amely ugye ennek ellenére nem találkozik állampolgári helyesléssel / alacsony, félelem szülte szubjektív biztonságsszint - ki tudja, mindjárt mi történik, stb./ -, hiszen az állam biztonsági monopóliuma részint nem jár versenyképtelenséggel. Az állampolgárnak nincs is miből választania, így pedig választási lehetőség híján amikor a mindennapos lét szubjektív veszélyérzete szorító, ha lenne miből, akkor sem áldozna az állampolgár másra, bizonytalanra.

Ennek a jelenségnek viszont az az eredménye, hogy egyes teoretikusok az állampolgárok bünelkövetéstől való tartózkodását nem a félelemszülte létből, a nem-feltételrendszerből, a relatív társadalmi bizonytalanságból keletkeztetik, hanem önkéntes jogkövetésnek állítják be. Határozottan leszögezhető azonban, hogy a totalitárius államokban a relatíve alacsony bünelkövetői viszonyszám nem egyébből hanem a totalitárius államokra jellemző egyént aberráló pressziókból ered sokkal inkább, mint az önkéntes jogkövetésekből.

A másik nagy-nagy veszély - s ennek komoly következményei lépten-nyomon kitapinthatók ma hazánkban is -, hogy a totalitárius, paternalista módon gondoskodó állam a maga felvállalásaival teljesen elsorvasztja az állampolgárok önvédelmi reflexeit, illetve az új generációknál ki sem hagyja azt alakulni. A bűn, mint atavisztikus jelenség ugyanis ezek szerint a fejlődéssel majd felszámolja önmagát, addig pedig a rendőrség majdcsak kezd vele valamit - lám, a kriminálstatisztika számai ékesen mutatják, hogy ha nem is csökken az adott évben a bűnözés, de a rendőrség jobb- és jobb eredményeket tud felmutatni! -, tehát, a társadalom tagjai, mint



előkelő idegenek a lelátóról buzgón szurkolhatnak, tehetik a tétjeiket, úgyis a jobb fog majd győzni!

Sajnos azonban a realitás más. Az életben gyakorta nem a jó győzedelmeskedik, a bűnözés pedig társadalmi jelenség, az ellene való küzdelem organizációja a sikeresség szempontjából - és ez stratégiai szempont - csakis társadalmi szinten valósulhat meg. A rendőrség magára hagyva mégha Leonidász király is a Thermopülei szorosban, értelemszerűen bukásra van ítélve.

A diktatúrákat közelmúltban meghaladó országokban, tekintve a hátrahagyott évtizedek örökségét, a rendőrség társadalmi integrációja, lakossági megítélése távol áll a hősi Leonidász hasonlatához - s gyakorta a rendőrségek tettek is ezért a megítélésért a múltban, az emberek pedig közvetlen élményeiket nehezen felejtik.

### 3.2.2. Biztonság, termelők, fogyasztók a demokráciákban

A demokráciákban az állam biztonsági monopóliuma törvény által körülhatárolt, s e biztonsági monopólium számos részterületen reális termelői versenyhelyzetben találja a biztonsági piac szereplőit. Termelőként ugyanis az állam mellett /amelynek biztonsági üzeme kizárólag a rendőrség, és amely a piac szűk- vagy telített voltának ellenére sem vonul ki a piaci rétegterületekről - értve ezalatt azt pld., hogy azon országokban, ahol az emberöléseket magánnyomozói társaságok is nyomozhatják, pusztán erre alapozva a rendőrség nem szünteti meg ezirányú tevékenységét, tehát jogi terminológiával élve az officialitás a demokratikus országokban is működő, a rendőrség munkáját alapjaiban meghatározó / alapelv biztosító-társaságok, őrző-védő ügynökségek, különböző magánvállalkozások /teljes leltárt adni nem lehet/ kínálják szolgáltatásaitkat.

Az állampolgárok e repertoárból való választásának lehetőségét az adott állam gazdagsága, jóléte alapozza meg, az állam gazdagsága pedig az állam polgárainak gazdagságától függ. Az állam tehát garantálja a biztonságot az officialitás szűk vagy tág voltán alapuló törvényi feladatmeghatározások szerint. Az erre ráépülő - un. addicionális - biztonságot pedig minél gazdagabb a polgár /s itt természetesen az átlaggazdagság a cezúra, nem pedig a felső tízezer vagyonhalmaza/, annál árnyaltabb, nagyobb biztonságot garantáló szolgáltatásokból vásárolhatja meg.

Magától adódik a kérdés, mi a helyzet az un. átmenet állapotában lévő országokban, vagy ahogyan angolul mondják az un. "emerging democracy", a felemelkedőben lévő demokráciák esetében.

A mindennapi élet, a gyakorlat általában nehezen áttekinthető, a vizsgált aspektusból nézve azonban a kérdés megválaszolása nem olyan bonyolult.

A diagnózis a következő: a diktatúrát békés, evolúciós eszközökkel meghaladó demokráciák esetén a korábbi struktúrák lassú felbomlása, ellehetetlenülése figyelhető meg, ugyanakkor az újak immáron sokkal szilárdabb alapokkal veszik át a dominanciát.

A jogalkotás nem koherens volta, valamint a változás azonosajánlatos eredménye, amelynek szakemberek is áldozataul esnek, törvényszerűen keletkeztetik azt, hogy a biztonsági helyzet sem átlátható, következésképpen a tisztességes üzleti élet mértékét tekintve a biztonság relációjában is kalóz és jól megélő, a konjunktúrát kihasználó dilettáns vállalkozások, a tipikusan sokat /mindent/ ígérő és a semmit /vagy silányat/ teljesítő fajtából.

Erre, illetve ezekre az átlagállampolgár, a magánszemély általában nem vevő - kivéve néhány száz, vagy ezer újgazdagot-, lévén, hogy az életszínvonal lefele tendáló volta miatt igényük lenne erre ugyan, de fizetőképességük nem. Az állam- és magánvállalatok viszont ezeket a szolgáltatásokat kénytelenek igénybe venni, mivel a biztonsági szint romlását /objektív biztonság/ érzékelik a mindennapokban. A kemény bűnözés ellen azonban a néhány hetes, hónapos futó biztonsági tréningen átesett - és erről bizonyítványt is kapott! - va-

gyonór, vagy a korszerűtlen technikával ellátott vállalati rendész vajmi keveset tehet.

Az sem megoldás, hogy a rendőrség szerepe Magyarországon a biztonsági üzlet - mert ez egy szakma, egy üzlet a demokratikus országokban - területén abszolút szabályozatlan. Vannak rendőrségi egységek, amelyek társulva egy-egy nagy/obb, vagy nevesebb vélt magyar, illetve külföldi érdekeltségű céggel beszállnak ebbe az üzletbe, s erre egyrészt az a magyarázat, hogy az alulfizetett rendőr egy kis mellékeshez jusson, és inkább innen, mint a sertéshízlalásból, vagy pedig azzal a megokolással, hogy ezek a cégek mégiscsak telepítenek valamilyen technikát, plussz személyzetet, amellyel a térség közbiztonsága fokozható.

Más rendőri egységek vezetői távol tartják magukat e kezdeményezéstől a/félve a jogi szabályozatlanságtól b/ a szolgálatban jelentkező valós, vagy állományt fellazító hatásoktól tartva, amelyeket a plusz jövedelem gerjeszthet az ebbe be nem vonható állomány részére c/ vagy egyszerűen nem tartva ezt összeegyeztethetőnek a rendőri mivolttal.

Hogy tiszta legyen a kép, nem kell más, mint a rendőri tevékenység törvényi szabályozása, a biztonsági vállalkozási szféra megtisztítása a konjunktúralovagokból /pld. kaucióval/, és a közös út kijelölése szintén jogszabályi úton. Üdvös lehet pld. a kanadai példa, ahol a betörésjelző központokat csak vállalatok üzemeltethetik, és "... a rendőrség nem is engedélyezi, hogy magánszemélyek közvetlenül jelzőberendezéseket az ügyeletekre köthessék ... így a rendőrség biztos lehet abban, hogy a riasztóberendezések jó állapotban vannak, és a vállalat a téves riasztások túlnyomó többségét kiszűri."<sup>50</sup> Nyilván, itt automatikus jelzésekről és nem állampolgári bejelentésekről van szó.

Tény, hogy a demokráciákban az általános biztonsági szint alacsonyabb. "Vannak olyan szakemberek - írja Vígh József Pattenra /1991/ hivatkozva -, ... akik a fejlett kapitalista országok bűnözési háttérét és emelkedését a jóléti állam fogalmának megfelelően a jólétben, a demokráciában és a szabadságban jelölik meg, s a bűnözést úgy tekintik, mint azt az árat, amit fizetni kell a jóléért, demokráciáért, és a szabadságért".<sup>131</sup>

### 3.2.3. Addicionális biztonság

Hozzáadott, járulékos biztonságunk is lehetne fordítani, de talán az angol terminológia jobban lefedti a lényegét. Egyszerűen arról van szó, hogy amennyiben az a biztonsági produktum, biztonsági szint nem elegendő az állampolgár számára amelyet az állam garantál, igényét a plusz, járulékos biztonság beszerzésével, megvásárlásával kielégítheti.

Az addicionális biztonság léte e megközelítésben jellemzően a demokráciák, mégpedig azok legmagasabb szintjei, a jóléti demokráciák terméke és függvénye. Ott fordulhat ez elő, ahol az állampolgár a biztonságot mindennapi szükségletéhez hozzászámíthatja, és ez nemcsak igényként, hanem kielégíthető igényként is kezelhető számára.

Magától érthetődik, hogy amennyiben az addicionális biztonság állami garancia fölötti, ez a biztonság csakis a biztonsági piacról szerezhető be, arról a népes és színes piacról van ez.

esetben szó, amelynek rendezettségét klasszikusan egymásra épülő tradicionális jogi szabályozás, kiszámítható üzletpolitika, számonkérhető és megfizethető szolgáltatások jellemzik - no, és azok az üzleti törvényszerűségek amelyektől az elméleti modell máris elveszti idilli voltát, és realitássá alakul át.

### 3.3. A biztonság mint reális társadalmi érték

Amikor Szabó András azt mondja, hogy "a bűnözés társadalmisága értékorientáltságában is fellelhető"<sup>97</sup>, ezen állítás analógiájaként reménykeltően később igazolódni fog, hogy a biztonság társadalmisága értékorientáltságában hasonlóképpen fellelhető.

Idézett munkájában egyébként Szabó András majdnem eljut ennek kimondására, noha más aspektusból más kérdést más vetületeként kezel:

"Az intézmények és az intézményeken belül a szerepeket meghatározó szabályok valamilyen közös szükséglet kielégítéseit célozzák. Ez a szükséglet az alapja az intézmény egész működés módjának is. Az intézmény működés módja viszont kialakít olyan közös alapelveket, amelyeket bátran nevezhetünk társadalmi értékeknek, mert ezek állnak ott a részletszabályok közös elemeiként."<sup>97</sup>

Behelyettesítve a szerepeket: ha az idézetben szereplő intézmény a rendőrség /kiterjesztő értelmezéssel/ a szerepeket

meghatározó szabályokat pedig a bűnüldözés - közös - szükségleteinek kielégítésére programoznak be mint reális társadalmi igényeket, akkor az intézmény működés módja nemcsak közös működési alapelveket alakít ki, hanem produktumot is eredményez, amely produktumot már nyugodtan lehet társadalmi értéknek nevezni. Ez a produktum nem más, mint a biztonság. Ennek a gondolatnak a konzekvens végigvitelét hiányolta korábban egyébként Irk Ferenc is<sup>47</sup>, amikor a biztonság- társadalmi érték fogalompárok diszkusszió tárgyát képezték.

Annak az állításnak, hogy a biztonság társadalmi érték, bizonyítására más úton, kevésbé közvetlen módon is el lehet jutni, mindenekelőtt egy általános értékfogalomból kiindulva, nem pedig Heller Ágnes érték- erköcsi érték nézetrendszerét kiindulópontként kezelve.

E megfogalmazás szerint az értékek olyan társadalmi meghatározottságok, amelyek pozitív vagy negatív jelentőséggel bírnak az ember és a társadalom számára. Az érték azonban nem egyszerűen természettől vagy belső stuktúra folytán minősül akként, hanem annak folytán, hogy belekerül az ember társadalmi létének szférájába, és meghatározott társadalmi viszonylatok hordozójává válik.

Megjegyzendő azonban, hogy az a tény, hogy az érték társadalmi szükséglet-kielégítő, szintén alátámasztja a biztonság társadalmi érték jellegét, hiszen a bűnnel folytatott sikeres küzdelem mi lenne más, ha nem reális szükséglet kielégítés az állampolgárok részéről jelentkező szorító igények válaszaként.

"A társadalompolitikai problémák sajátossága, megkülönböztető jegye valójában az a tény, hogy nem oldhatók meg csak és ki-

zárólag technikai megfontolások alapján... A társadalompolitika tárgykörében a normatívák által meghatározott standard értékek megbeszélés, vita tárgyává tehetők, illetve azok tárgyává kell tenni őket, mert a problémák az általános kultúrális értékek talaján helyezkednek el." <sup>136</sup> állítja Max Weber.

Nem fér hozzá kétség, hogy Magyarországon is e probléma merül fel a bűncselekmények, a bűnözés, a bűnösség és a társadalom vonatkozásában. Magyarországon léteznek - s természetesen kell is hogy létezzenek - olyan általános standardok, amelyek megfelelnek valamennyi európai követelménynek és elvárásnak, azonban az újonnan született és jelenleg formálódó magyarországi demokráciában atavisztikus megnyilvánulások is tapasztalhatók.

Mielőtt azonban a biztonság társadalmi értéként kezelését, ennek rendőri produktumaként való megjelenítését a túlbizonyítottság határáig sikerülne elvinni, még egy külföldi, holland, gyakorlati rendőri szakemberek, szervezésemélettel is foglalkozó menedzserek tollából származó idézet is álljon itt annak igazolására, hogy a biztonság valóságos társadalmi értéként, más társadalmi értékek megteremtéséhez alapot szolgáltatóként magán viseli a társadalmi értékek valamennyi közös, általánosnak minősíthető jellemvonásait:

"A rendőrség tevékenysége eleve hozzájárulást feltételez a társadalom működéséhez /ez magától értetődően más adminisztratív és bírói tevékenységekkel harmónikusan összecseng/ a társadalom ellenőrzésének feltételezésében, amely hozzájárulás nyilvánvalóan nemcsak a társadalmi vívmányok védelmét jelenti, hanem ugyanakkor megteremti a társadalom fejlődésének és megújításának kereteit, létrehozván ezáltal a



demokrácia valós értékeit."

Társadalmi értéként tehát az értékalkotás feltételeit biztosítja.

Lezárva a bizonyítást egy utolsó Max Weber-i gondolat:

"A törvényes hatalom fonala átszötte a demokratikus politikai szervezet tevékenységét, biztosítva annak sajátos minőségét, fontosságát, következetességét és rendjét."<sup>137</sup>

Itt hozható hát szintézisbe Max Weber Concha Győzővel - a rendőrség a társadalom demokratikus működésének külső oldalát, kereteit termeli meg -, Szabó András pedig a hollandokkal annak állítására, hogy Magyarországon a történelminek minősíthető átalakulási, átalakítási folyamatban a rendőrség kell, hogy legyen legalább az egyik vagy az egyik legfontosabb fonal, amely átbújtatva a törvényes rend illesztőpontjain - törvényi alapra helyezett működésével - megteremti, megoltalmazza a demokratikus politikai berendezkedés és intézményrendszer tevékenységének optimális lehetőségét. Megteremti továbbá a biztonságot - s egyszersmint ezt esélyként is - a demokrácia számára, és biztosítja az alkotó, törvényhű politikai mozgásszabadságot az egyén számára. Nyilván nem a FONAL, hanem az egyik fonal, amely fonal azonban a kötelék fontos része.

### 3.4. Objektív biztonság, mint a biztonság egyik alkotóeleme

A biztonságot vizsgálat tárgyává tettük köznapi használatban, egyfajta tudományos igénnyel, fogalomalkotási célzattal, megvalósulási szféráit tekintve, a ráépülő, más értékeket katalízis által létrehozó, esetenként e változások során maga is változó értékek szemszögéből.

Alkotóelemeit, külső és belső összetevőit azonban ezidáig nem érintette az értékelés.

Az objektív biztonság mint a biztonság statisztikai eszközökkel talán leginkább mérhető része olyan fénykép, amely az adott pillanatban, megközelítésben leginkább jellemző a biztonság szempontjából az adott országra. Ha az összehasonlítható adatok és az összehasonlítást elrendelő utasítás egymást nem oltják ki, a kapott adatok a kérdéses országra lesznek jellemzőek, vertikális vizsgálódásra nyújtanak lehetőséget, ha pedig a parancs több ország jellemző adatainak vizsgálatát rendeli el, ugyanez az eredmény horizontális jellemzőket hordoz magában. Nyilvánvaló, hogy a két rendszer bármiféle kombinációja a vizsgálati eredmények egyszerűségét - bonyolultságait, az összefüggések árnyaltságát befolyásolja.

Az objektív biztonság tehát, annak különböző statisztikai módszerekkel történő modellezése egy adott ország biztonságára jellemző egy adott pillanatban, valamint ugyanezen ország korábbi biztonsági állapotait képes egy teljes folyamatként vagy annak részeként vizsgálni. Az így kapott eredményeket lehetséges továbbá más országok esetében lefuttatott hasonló

vizsgálatok konklúzióival hitelesen összevetni.

Az e három területen végzett vizsgálatok eredményei mind-mind az objektív biztonság szférájában kerülnek értékelésre. Mután egzakt adatokról van szó, matematikai módszerek használata elengedhetetlen.

Az objektív biztonság szférájában keletkező adatok stratégiai és taktikai célokra egyaránt felhasználhatók, elsősorban a döntés előkészítésének folyamataiban. Jelentős a veszély azonban akkor, ha csalhatatlanságát, kizárólagosságát feltételezik a felhasználók, ezáltal, vagy éppen ezért nem a döntéselőkészítés, hanem a döntéshozatal folyamatába integrálják be, vagy a rendőri munka egészének vagy bármely jelentős részterületének konkrét tevékenység - értékelésére fordítják. A biztonság termelésében részt vevők ugyanis olyan messze vannak a produktumtól /az adatok által bizonyítottan szolgáltatott biztonsági szinttől, nevezetesen az eredményes, vagy eredménytelen munkától, mint a vulgáris értékelés két szélső pólusától/, hogy egyáltalán nem, vagy csak sok áttételen keresztül motiválhatók szemlélet, vagy konkrét tevékenységi váltásra. Motiváció nélkül pedig - ezt a közelmúlt történelmi tapasztalatai szemléletesen ábrázolták -, vagy hibás motivációval, esetleg az ezekre való alap nélküli hivatkozással nagyobb az ártalom, mint a haszon.

Az objektív biztonság, mint fogalmi alkotóelem az elmúlt 2-3 évben jelent meg Magyarországon, köznapi rendőri terminológiává vált akként, hogy használata automatikus, a használók körülbelül értik, mire vonatkozik, pontos megfogalmazása, rendszerben történő elhelyezése eleddig késett. Egyhító körülmény talán csak az, hogy a rendőrmenedzserek, szervező szakemberek Nyugaton is használják a közelmúlt 5-6 éve óta, de számottevő szakirodalma ott sincs.

### 3.5. Szubjektív biztonság, mint a biztonság másik alkotóeleme

Folytatva a fejezetcímmel megszakított gondolatsort, az előző bekezdésben érintettek szóról szóra vonatkoznak a szubjektív biztonságra is.

A szubjektív biztonság a biztonság belső oldala, érzet, hit, meggyőződés, pszichikus állapot, amelyen keresztül a biztonságot felvevőként érintett - akiért nyilvánvalóan ez az egész minden van -, az állampolgár érzékeli azt az állapotot, amelyet ő biztonságnak /vagy eseleg bizonytalanságnak/ fogalmaz meg.

Míg az objektív biztonság tény, közhitelű statisztikai adatok halmaza, illetve az azokból levont következtetéseké, addig a szubjektív biztonság állapot, s mint ilyen, sokkal nehezebben megfogható, definiálható, minősíthető.

A szubjektív biztonság mérésére nincsenek egzakt módszerek, de ahogyan Szabó András írta a kriminológia szaktudományú fejlődésének kritériumairól azt, hogy szociológiai, pszichológiai szakismeret kell a bűnözés társadalmi jelenségének kezeléséhez,<sup>97</sup> akként igaz ugyanez a megállapítás a szubjektív biztonság behatárolhatóságaira is. A bűnözés jelenléte a társadalomban, a jelenségként levonható tanulságok, az oki tényezők vizsgálata mind-mind lényeges eleme a szubjektív biztonságnak.

Függetlenül attól a ténytől, hogy az objektív biztonság és a szubjektív biztonság érzet más-más dimenziókban helyezkednek el, merev szétválasztásuk jóvátehetetlen hiba, egyiket a másik nélkül vizsgálni, egyik vizsgálati eredményt a másikba nem megmeríteni és viszont nemcsak módszerbeli, hanem elméleti tévedés is.

Annak ellenére igaz ez, hogy a közös vizsgálat analízisére nincsenek még megfelelően kidolgozott, vagy ajánlott módszerek, nincsenek nemzetközi standardok.

Folynak már ilyen vizsgálatok, sőt, erre alapozott prognózisok is készültek - éppen a magyar rendőrség jövőjét illetően a közelmúltban hazánkban is -, de ezen prognózisok hitele /jószándéka nem! / talán az imént részletezettek miatt legalábbis erőteljesen megkérdőjelezhető. A "mit akarok hallani", a "mi van", és a "mit lehetséges tenni itt és most az adott történelmi szituációban" között ugyanis nemcsak értelmezésbeli, hanem érdemi különbségek is vannak.

Míg az objektív biztonságban a bűnözés konkrét jellemzői - statisztikai modellezésük lehetőségei miatt - azonnal megjelennek, addig a megélt dolgok, a saját tapasztalat, vagy a tömegkommunikáció által súlykolt adatok tovább élnek. Azokat csak tudatos és eredményes rendőri munkával - amely része egy sikeres társadalom építésnek - és az elrontott dolgok tudatos kiküszöbölésére törekvő, újfajta eszközöket alkalmazó és hiteles média-stratégia közvetítésével lehetséges az állampolgárok belső meggyőződésében a változtatás igényével kiküszöbölni.

### III.

#### A magyar rendőrség helyzete, várható perspektívái

"A rendőri tevékenység azoknak az intézkedéseknek a sorozatába tartozik, amelyek az államnak, a társadalomnak a normasértésekre, a bűnözésre való reagálását teremtik meg... A társadalmi lét szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy a rendőrség milyen elvek alapján, milyen eszközökkel, milyen társadalmi kapcsolatrendszerben, milyen eredményesen dolgozik. /Reiner, 1991/"<sup>131</sup>

Azt gondolná az ember, hogy évekkel a lehetőségek megnyílta után írás- és elemzési kényszer veszi át a korábbi lefojtottságot a magyar rendőrséget illetően. Sajnálatosan azonban más a tapasztalat, amelyet a professzionális - és hivatalban működő - rendőri gondolkodók esetében némileg magyaráznak a soha nem látott mértékű és minőségű napi gondok.

Ez a megjegyzés nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy nem sokasodtak meg a publikációk ezen a téren. A szerzők azonban jobbra megragadnak egyes résztemáknál, az összefüggéseket nem kutatják, ekképpen a hiányérzet bizonyos vonatkozásokban továbbél.

Ha igaz volt 1989. előtt a magyar rendőrség szervezetének, belső működési mechanizmusának - divatos szóhasználattal élve belső filozófiájának - tudományos igényű, értékelő feldolgozásának hiánya, akkor sajnos ma is tény, hogy ilyen jellegű átfogó értékeléssel mostanság sem rendelkezünk, s ez csak Közép- és Kelet Európa rendőrségeire igaz.

Monografikus jelleggel e munkának sem célja történetiségében és szerkezetében feldolgozni a magyar rendőrséget, annak a megjegyzésnek az azonnali közzétételével, hogy átfogó és elemző módon erre elemi szükség lenne.

A disszertáció irányultsága azonban más, éppen ezért eleve feltételezi azt az alapismeretet a magyar rendőrséggel kapcsolatosan, amely nélkül a további következtetések, értékelések céljaikat tévesztik.

Mindössze három periódus kiragadására tipizálására nyílik mód és eredendő szükség a magyar rendőrség történelmében a közelmúltig bezárólag, amelyekre alapozva lehet később majd az elemzésre külső rendőri struktúrák, társadalmi szerepek, belső lényegi filozófiák sarkpontjait megfogni, megfogalmazni, és valamiféle tanulságok levonására a jövőt illetően valloásra kényszeríteni. Csak ekképpen vállalható annak kockázata, hogy cirkuszi szemfényvesztés nélkül a jövőt illetően hiteles, vagy annak tűnő megállapítások közzétételére sor kerülhessen.

## 1. A magyar rendőrség helyzete, megítélése 1989. október 23-a előtt

E fejezet nem fogja át a megelőző teljes négy és fél évtizedet, csak az un. "puha diktatúra" utolsó, 6-8 évének jellemzését adja, úgy is mint tipikusát, hiszen annak a fejlődési folyamatnak a jelzett dátum jelenti a végpontját, a rendőri struktúrának pedig a kiforrott, kipróbált végtermékeit, amelynek lényeges elemei tulajdonképpen változtatás nélkül a mai napig tovább élnek a magyar rendőrségen belül, annak meghatározó- és építőelemeiként.

Az 1989. október 23-át megelőző rendőrségi állapotnak szerkezeti, működési és külső hatásmechanizmusbeli, tehát megítélési vetületei egyaránt vannak.

Egy szigorúan centrális és bürokratikus elvek alapján működő rendőrségről volt szó, mélyen bele- illetve egybeépülve a Belügyminisztériummal, totális szimbiózisban azzal. Bár ezt a közelmúltban, egészen mai napig is pejoratikus élel emlegetik, ennek oka alapvetően nem szerkezeti, hanem politikai, hatalomhoz való közvetlen kötődési jellegű, ugyanis szerkezetét tekintve számos olyan - demokratikus - nyugateurópai rendőrség is üzemel úgy, hogy vagy országabelügyminisztériumába, vagy pedig országa igazságügyminisztériumába van szerkezetileg beintegrálódva, önállósága pedig ehhez képest viszonylagos.

Magyarországon inkább az a sztereotípa jelentette a problémát, hogy az állampolgárok e kor politikai hatalmának megteremtőjében - védelmezőjében az akkori Belügyminisztériumot



azonosították, a Belügyminisztérium a többség számára azonos volt a rendőrséggel, a rendőrség pedig a hatalom aprópénzre váltásával. A kör tehát így többszörösen önmagába tért vissza.

A három lépcsős stuktúrát - ahol a városi rendőrkapitányságok, középen a megyei főkapitányságok, csúcson az Országos Rendőr-főkapitánysággal, amely maga volt a Belügyminisztérium - át-meg átszőtték a szerkezet és a működés alkalmasint feloldhatatlan, még pártbizottságokkal sem megszüntethető funkcionális zavarai.

E zavarok közül a legjelentősebbekre feltétlenül ki kell térni:

- Az állambiztonsági szolgálat léte a Belügyminisztériumban, szerkezeti felépítése. Utóbbira a kétszintűség volt a jellemző, megyeszékhelyeken osztályokból, alosztályokból speciális szolgálatokból - levél és technikai ellenőrzés - tevődött össze, megfelelő kohézióval külön szervvé alakulva, amelynek élén a vezető, besorolása szerint a főkapitány állambiztonsági helyettese - külön főkapitány-helyettes - állott.

A felső szinten azok a szolgálatok, amelyek megyénként alegységeket képeztek, csoportfőnökségeket alkottak, de alapvetően az állambiztonsági szolgálat egységes volt, élén szuverén belügyminiszter helyettes vezetésével.

A rendszer normál állapotban üzemelt, ám már kis anomáliák esetén teljessé volt tehető az irányítási zűrzavar.

A főkapitányságokon ugyanis az állambiztonsági helyettes

egyként volt közvetlen alárendeltje a főkapitánynak, akitől direkt utasítással függött, és az állambiztonságért felelős belügyminiszter helyettesnek, aki szakirányította. Ebből a kettősségből sokan remekül megélték akkoron.

Főkapitánysági szintekre ekkor találták ki az "összbelügyi szemlélet" elnevezésű klasszikus szlogent - mondani sem kell, hogy az ötlet nem ezen a szinten lett kitalálva -, amivel az állambiztonsági tisztet akár bűnügyi-helyszíni munkára, akár a bűnügyi nyomozót állambiztonsági jelleggel kiadott feladatokra lehetett utasítani. Ez külön személyes és szervezeti ellenkezésekre vezetett, mert a rendőri és állambiztonsági szolgálat között évtizedekre visszamenő, szinte antagonisztikus, személyes és gyakorlati ellentmondások feszültek, amelyeket alkalomadtán a középvezetők még moduláltak is.

Az már csak egy margóra illő megjegyzés, hogy a magyar rendőrök tisztességének számlájára írható az, hogy amikor a rendszerváltást követően a nagy elhatárolódások megkezdődtek a múlttól, ezen évtizedes feszültségeket gusztussal és tisztességgel kezelték, noha lehet, hogy ebből tőkét lehetett volna kovácsolni.

- A személyzeti jellegű anomáliák, amelyek gyakorta áttekinthetetlenek voltak a rendőrség középvezetése számára, s mint ilyenek, belső titkos hatalomként a vezetés fölé is nőttek.

Ezen anomáliák végezetül a Belügyminisztérium belső hatalmi régióiban oda vezettek, hogy a két felügyelő miniszter-helyettes - a rendőri és állambiztonsági - kemény pozícióharcot folytatott egy-egy főkapitányi beosztás betöltéséért, a jelölt korábbi előmenetele, pozíciója ismeretében.

Főkapitányi, rendőrkapitányi szinten sem volt más a helyzet. A rendőri szolgálatból érkezőt nem, vagy nehezen fogadták be az állambiztonsági szolgálatnál és viszont, pályakorrekciókra nem, vagy nem korrekt viszonyok között nyílt csak mód- s lehetőség. Ekként sajátos kontraszelekció létezett makro és mikroszinten egyaránt, szemben a készséges, képességeken alapuló természetes kiválasztódással és folyamatokkal.

- A formális és informális belső hatalmi viszonyok az esetek többségében gátat szabtak a kreatív gondolkodásnak, alapjaik állandóan utasítások, vagy utasításokat adók falába ütköztek, sorra lepattantak onnan s vagy a pálya elhagyására, vagy kompromisszumra, esetleg egy-egy megtúrt magányos farkasként nem túl erős és egyáltalán nem hatékony opposzióra hangolódtak, illetve kényszerültek. Személyzeti munka igen, humán tevékenység alig létezett, voltak kiválasztottak és megbélyegzettek, voltak létrák, amelyeken a hatalomhoz lehetett jutni viszonylag könnyen /KISZ titkárság - párttitkárság - Politikai Főiskola = vezető/, más utakon semmiféle görcsös szakmai erőfeszítés vagy eredményesség nem mutatkozott járható útnak. Nyilván, a diagnózis nem teljes, akadhattak ettől eltérő karrierok is.

- Az áttekinthetetlen gazdasági-gazdálkodási rendszerek és funkciók. Mondhatni a legfelsőbb vezetést is beleértve senki nem tudta, a Belügyminisztérium mely szerve milyen anyagi-költségvetési pénzüsszegek felett rendelkezik elkülönítetten.

Ennek az eredménye egyebek mellett, hogy a legszorgosabb kutatásokkal sem lehetett máig kideríteni, hogy egyes, a

költségvetésben érintett alanyok - pld. rendőrfőkapitányságok - miért kapnak annyit, amennyit a költségvetésből, miért nem kevesebbet, vagy többet. Ezért lehet forradalmi erőfeszítés az Országos Rendőr-főkapitányság, /a továbbiakban ORFK/ gazdasági szakembereitől az az igény, hogy bázis, azaz szükséglet és igény alapú költségvetést és gazdálkodást folytathasson az ORFK mondjuk az 1994-es évtől kezdődően.

- A Belügyminisztérium működésében a párthatározatok dominanciája érvényesült, ezek sorrendiségében és fontosságában előzték a jogszabályokat.

Ezek a határozatok jobbra hozzáférhetetlenek voltak a halandók számára, csak a beavatottak joga volt ezen határozatok tartalmi ismerete, amelyek azonban színvonalában és tartalomban nem mutattak túl a párthatározatok ismert kellekein, jellemzőin. A konkrét rendőri munkában hasznavehetetlenek minősíthetők. Elemzésükre már lenne lehetőség - ezt talán egyszer a politikatudomány művelői meg is teszik -, a jogi jelleg teljes hiánya miatt azonban ez a problémakör itt és most nem igényel ennél az értékelésnél több kommentárt.

Feltétlenül szólni kell viszont e korról abban a tekintetben, milyen volt, milyen lehetett a lakosság véleménye akkoron a rendőrségről, a biztonságról.

Nos, a rendőrség megítélése is meglehetősen ambivalens volt, nevezetesen szólamokban, szónoklatokban, hivatalos helyeken és minőségben mindenhol és mindenkor a töretlen rendőr-nép kapcsolat hangsúlyozódott akkor, amikor ez a megítélés köznap szinten bizony meglehetősen behatárolt, negatív és az esetek többségében ellenséges nézetekkel volt teletűzdelve.

Igaza van Déri Pálnak, amikor azt állítja, hogy "csekély személyi létszáma, rossz kvalifikációja, és a nemzetközi összehasonlítás szerint elmaradott technikai felszereltsége ellenére a rendőrség a '60-as '70-es években nagyjában és egészében még el tudta látni bűnüldözési feladatait. A '80-as években - bár önmaga alig változott - a növekvő bűnözéssel már alig tudott megbirkózni. 1989-ben és 1990-ben az erőviszonyok a bűnözés és a bűnüldözés között teljesen az előbbi javára billentek át."<sup>23</sup>

Ha az előzőekben már áttekintett ismeretekre alapozunk, azt lehet mondani, hogy a részletezett okokból az objektív biztonság szintje relatíve magasan helyezkedett el, de ettől függetlenül mivel a rendőrségre oly sok minden rárakódott a bűnüldöző funkcion kívül is, gyakorta feleslegesen, vagy nehezen magyarázhatóan, az állampolgár nem volt elégedett a rendőrséggel.

Ugyanezt állítja Tauber is, e kérdéskört a szervezetszociológia módszereivel fogván vallatóra:

"A pártállam logikájából szervesen következik a totális ellenőrzésre való törekvés ... Ennek következtében kialakult a különböző szervezeteknél a görcsös, monopolisztikus ragaszkodás a hatalomhoz, a feladatokhoz. Beindult egy folyamat, rengeteg feladatot rendőri hatáskörbe vontak. Ezeknek az ügyeknek egy része teljesen szerepidegen, nem a rendőrség profiljában tartozik, ugyanakkor terheli az apparátust ... Ezt a jelenséget nevezhetjük szervezetszociológiai értelemben a rendőrség túlvállalásának jelenségéül."<sup>111</sup>

És akkor a lakosság véleménye tekintetében még nem lett számbavéve az előítélet, amelyhez ugyan az elmúlt négy és fél

évtized sokat hozzátett, de a hatóság, és ezen belül a rendőrség negatív megítélése, tevékenységének szúrós tekintettel való figyelemmel kísérése történelmi hagyományokban gyökeredzik.

## 2. Átmeneti rendőrség az átmenet korában, 1990 decemberéig

Durkheim óta keveset vitatott azon megállapítás, mely szerint a bűnözés a társadalom normális jelensége, az egész társadalom integráns része,<sup>132</sup> anómiaelmélete alapján pedig sokan pontosan vélik meghatározni a bűnözés emelkedő trendjét Magyarországon ekként, hogy a "... nagy társadalmi változások, legyen az minőségi, gazdasági változás, a társadalom átstrukturálódása, politikai rendszerváltás vagy ezek együttesen, súlyos megrázkódtatásokkal, diszfunkcionális hatásokkal járnak."<sup>19</sup>

Lényegében ugyanezt mondja Irk is, aki azt boncolgatja, vajon miként bukkantak a felszínre a bűnözés meghaladottnak vélt formái a rendszerváltás környékén - beleértve a megelőző és a követő néhány évet is. "Kellő történelmi távlat hiányában ma még nem látni, van e okozati összefüggés a rendszerváltás, a felgyorsuló elszegényedés és a társadalmi deviancia korábban már elfeledettnek vélt formái között."<sup>44</sup>

Bernard Prestel, neves svájci rendőrségi /"civil"/ szakember és üzletember alapmondása: "Only the one who feels secure is able to produce security!" Vagyis, csak az tud biztonságot szolgáltatni, aki maga is biztonságban érzi magát.

A rendszerváltás egy hatalmas bűnügyi dinamika közepén,

szerkezeti, orientációs, egzisztenciális és tevékenységi válságban találta a magyar rendőrséget. /1. számú melléklet/ Többen, akik ezen időszak bűnözési jelenségének beható vizsgálatával foglalkoznak, a rendőrségnél tapasztalt válságot, dezorganizációt a robbanásszerű növekedés egyik nagyon fontos okául jelölik meg.

"... a különböző végrehajtószervek destabilizálódtak - köztük a rendőrség is, funkció viselőiknél ez a folyamat - részben a változás politikai és személyt is érintő következményeitől való félelemtől eredően is - bénító bizonytalansághoz és döntésképtelenséghez vezetett. A rendszerváltozással járó átmeneti zavarokat - történelmi tapasztalatoknak megfelelően - a bűnözők, és labilis személyek mint lehetőséget felismerték, és a maguk hasznára fordították. A tömeges bűnözés mellett a /nemzetközi/ szervezett bűnözés is meglepően gyorsan kibontakozott." <sup>23</sup>

Sajnos, belülről szemlélve e dezorganizáció még elkeserítőbb képet mutatott. Korábban szilárdnak hitt karakterek omlottak össze, megkezdődött egyfajta ideges személyes közeledés a különféle mértékadó körökhöz, valamint a múlt hátrányosnak ítélt momentumainak lehetséges kozmetikázása is /pld. személyzeti anyagokban található dokumentumok átírása, különféle kommunikációs eszközökben "toleráns" nyilatkozatok tétele, stb./ A vezetők körében tapasztalt efféle tanácstalanság nyilván az állományt is érintette, noha az is kézenfekvő, hogy bármiféle társadalmi változás esetén a népet, a példánál maradva pedig a végrehajtó állományt lecserélni úgysem lehet/ett.

A magyar rendőrségre ilyen módon több oldalról egyszerre ne-

hezédő nyomás, nevezhető úgy, hogy komplex és intenzív válság elsőként talán szerkezeti téren oldódott fel. Ehhez jelentős mértékben hozzájárult a napi politika is, mégpedig a lehallgatási botrány néven felszínre került skandalum révén 1990 januárjában.

Az események peregni kezdtek, a belügyminiszter távozásra kényszerült, és alig néhány hét leforgása alatt az ORFK, a különböző állambiztonsági szolgálatok és a Belügyminisztérium sziámi ikersége megszűnt, megszűnt a szimbiózis is, amelynek miként folyamatosan sejthető volt, később be is igazolódott - elsősorban gazdasági téren, de presztizst illetően is évekig az ORFK volt a nagy vesztese. Önálló életre keltek a speciális szolgálatok - nevet és immár irányokat, fő feladatokat vállalva -, az ORFK is, nyilván e műtéttel járó összes lábadozások és mellékhatások konzekvenciáival egyetemben.

A legnagyobb és legdöntőbb áttörés, a szerkezeti problémák megoldása az önálló ORFK létrejöttével tehát megtörtént.

Magán a szervezeten belül hullámszerű, un. belső reformok söpörtek végig, borzolva ezzel is az állományt, azonban a máig funkcionáló struktúrát ez lényegi módon nem érintette. Megszűntek osztályok majd újraalakultak /pld. társadalmi tulajdonvédelmi osztályok - gazdaságvédelmi osztály/, elhangzott az iniciatíva, erősíteni kell a végrehajtó állományt, ezért egyes megyei főkapitányságok a megyei apparátust éppen a takaréklángon való működtetéshez elégséges szintre csökkentették, majd a közbejött létszámemelésekkel ezt korrigálták. Talán a legszembeötlőbb szerkezeti változásnak, amely immáron több mint két éve életképes - a nem kifejezetten rendőri feladatokat ellátó un. funkcionális szervek két apparátusban - főkapitányi hivatal, gazdasági hivatal - történő



szervezése minősíthető, ám ez a rendőrség bűnüldöző funkcióját, divatos szóval élve szolgáltató tevékenységét csak indirekt módon érinti.

Az orientációs válság tömeges személycserékkel, új pályázati rendszerrel, megváltozott követelményrendszerrel látszott megoldódni, azonban ezeknek a tendenciáknak hullámszerű begyűrűzésével a rendőrség vezetése ma is - hol tompítottan, hol felerősítetten, s úgy tűnik tudatos gerjesztéssel is - alkalmasint szembesülhet.

Az egzisztenciális és orientációs válság szoros korrelációja kitapintható, ehhez a gazdasági- illetve létbizonytalanság, az alulfizetettség - amely múltból hozott szükség volt - szintén kapcsolódott.

A tevékenységi válság súlyos teherként nehezedett a rendőrségre.

Jack Green professzor, Michiganból a 80-as évek elején írt egy tanulmányt a rendőri magatartásról és viselkedésmódról. S bár kétségtelen, hogy Green professzor az Egyesült Államokbeli viszonyokat jellemezte, meglepő módon sok hasonlóság fedezhető fel a magyarországi körülményekkel.

"... a rendőrség a legtöbb tekintetben hátrányba került: hiányzik egy kizárólagosan e célra szolgáló tudományos kiképző-, oktató-, gyakorló testület; a jogérvényesítés /a jog kikényszerítése/ partikuláris módszereinek alkalmazása eleve kizárja a rendfenntartásban megtestesülő társadalmi értékek realizálását.

A rendőrség nem lehet legitim módon autonóm a más foglalkozási ágakhoz hasonlóan, a "közbizalom"-ból következő megkü-

lönbötetés miatt; a tevékenység során az óvatosság, a megfontoltság deviáns magatartás, amely önvédelem-orientált - és nem cél-orientált - /Kiemelés a szerzőtől, S. L./; a rendőrségi szubkultúra működése nem olyan, mint egy szakmai közösségé, sokkal inkább hasonlít egy - a szervezeti és társadalmi ellenőrzéssel szemben álló - csoporthoz; a rendőri motiváció és hivatástudat individuálisnak és ellentmondásosnak tekinthető más szakmák eszményképeihez hasonlítva; és sokkal inkább a bürokratikus, mintsem a kollégialis érdekek irányítják a rendőrségi viselkedésformát." <sup>36</sup>

A tevékenységi válság, amely a produktum szempontjából nagyon lényeges - a rendőrség társadalom szabta feladata bűnüldözés, a közbiztonság megteremtése - minden egyes meghatározó eleme Jack Green analízisében a magyar rendőrségre is vonatkoztatható, nevezetesen a megfelelő kiképzettség hiánya, a közbizalom hiánya illetve nem elégséges volta, ahogyan Vigh fogalmazta, a rendőrök hatalmi, "felsőbbrendűségi tudata" <sup>131</sup>, oppozíciós irányultsága minden társadalmi jellegű kontrollhoz, a bürokratikus viselkedésforma.

Az igazsághoz hűen említést érdemel a kor jogalkotása, vagy helyesebben szólva azok a törvények, amelyeket az európai csatlakozás érdekében "... forró tollal nagyhirtelen kibocsájtottak, ... amelyek ugyan vitathatalanul helyes célokat követtek, amelyek számára azonban az idő még nem érett meg." <sup>23</sup> Lényegében ugyanezt mondja Szabó András is, "... az alkotmányos jogok és szabadságjogok a bűnüldözés hatékonyságát nem szabad, hogy szükségszerűen korlátozzák, illetve az emberi jogok figyelembevételével az igazságszolgáltatást nem teheti működésképtelenné." <sup>23</sup>

Márpedig ha bárki, a rendőri munkára rálátással rendelkező rendőri vezetőt kérdez meg az elmúlt néhány év törvényeiről,

azt a választ fogja kapni, hogy a jogszabályi anomáliák sokkal inkább előidézői voltak a tevékenységi válságnak, mint a rendszerváltás, vagy egyéb más lényeges paraméter.

A kor rendőri-szakmai problémáinak modelljét a 2. számú melléklet ábrázolja.

Bárhol belekapcsolódunk a melléklet logikájába, a gondolat folyamatosan végigkövethető.

Lépünk talán be ott, hogy növekszik a bűnözés, amely sajnálatos ugyan, de ettől tény. Normális körülmények között ennek az az eredménye, hogy megnövekszik a rendőrség munkája is, amelynek pedig az a konzekvenciája, hogy kevesebb rendőr jut a megelőző rendőri feladatokra, egyebek mellett a közterületekre is. A bűnmegelőző mechanizmusok hanyatlása azt eredményezi, hogy a rendőrök igyekeznek szabadulni az aktáktól, a tehertől, tehát egy idő után inkább adminisztrálnak mint nyomoznak, ebből pedig egyenesen következik két konzekvencia: egyrészt csökken a nyomozások eredményessége, másrészt pedig ez részként tükrözi az egészet /genitivus partitivus/, a rendőrség munkájának, hatékonyságának tartós csökkenéséhez vezet.

Tény, hogy a mellékletben fellelhető ábrán endogén és egzogén elemek egyszerre vannak jelen, azonban a melléklet első sorban egy adott időszakot kíván modellezni, elemzése Franz von Liszt munkásságát figyelembe véve e téma szempontjából nem tűnik relevánsnak.<sup>47</sup>

A rendőri vezetés élve a szabad szó immáron egyre érzékeltőbb realitásával, a helyzet analízisében odáig ment, hogy ami korábban évtizedekig elképzelhetetlen volt, sokk-prognózisokat emelt stratégiai szintre:

1989-ben a 200 ezres ismetté vált bűncselekményszámra, 1990-ben 300 ezerre volt a végső határ ráfogva, amelyet rop-panásmentesen a rendőrség átvészelni, kezelni nem tud majd, s ennek viszont a társadalmi konzekvenciái prognosztizálhatatlanok - nyilatkozták. A sokk-stratégia lényeges elemei: évek óta fejlesztés nélküli rendőrség, elavult technika, változó kor, robbanó bűnügyi helyzet, ezek az összetevők pedig óhatatlanul katasztrófa felé sodorják az országot.

Tagadni felesleges, ezekben a gondolatokban cáfolhatatlan igazságok rejlettek, ahogyan Dérre is hivatkozva korábban ezen okok részletesen idézésre kerültek. Szó szerint szinte ezek az elemek David Fogel helyzetjelentéseiben is olvashatók, aki 1991/ végén az ENSZ főtitkárának megbízásából járt Magyarországon.<sup>34</sup> A hiba azonban nem a tényekben, hanem az orientációban, a diagnózisban, és az elemzés levont következtetéseiben keresendő leginkább, és e nehezen múló veszélyforrás még ma is érezteti hatását.

Ezt a szituációt nagyon pontosan elemezte Terhi Viljanen finn kutató.

"Ma a bűn, az erről való híradás meghatározó a médiákban. Amikor csakis megoldatlan bűnügyek sokaságáról olvasunk, megerősödik az emberekben az az érzés, hogy a bűnüldözés nem képes ezen problémákat kezelni... Nem is az a fontos a végén már, hogy mi az igazság e hírekből, hanem az, amit az emberek elhisznek belőlük... Ha pedig a médiák belesúlykolják az emberekbe a bűn nyomasztó érzését, az emberek ezen érzések alatt fognak nyögni...

Amit a média az emberekbe súlykol, azt végül az emberek látni, megélni fogják: az elhagyott épületek, betört ablakok, az utcákon kószáló fiatalok ténye helyett vandál pusztítást és kábítószerező fiatal utcai bűnözőket fogunk

látni." <sup>133</sup>

A sokkolás rendőri programja 1990 végére felolvadni lát-  
szott, helyét egyre inkább az a pozitív filozófia vette át,  
amely szerint az embereknek érzékelniük kell a rendőrséget,  
mint a társadalom részét, azokat az erőfeszítéseket és ered-  
ményeket, amelyeket e szervezet a társadalom tagjai érdekében  
mindennaposan kifejt.

Újból Terhi Viljanen: "Közép és Kelet Európa új büntetőjogai  
az irányban orientálják a térség rendőrségeit, ügyészségeit,  
bíróóságait, hogy változtassák meg intézkedéseik módjait. A  
rendőrségnek meg kell kezdenie figyelmet fordítani arra az új  
szerepre, amely szerint szolgálja az állampolgárokat, tevé-  
kenysége válasz a társadalmi jelzésekre, és szüksége van a  
társadalom kontrolljára. Döntő fontosságú azonban, hogy a  
társadalom maga is tudatában legyen a megváltozott körülmé-  
nyeknek, nevezetesen annak, hogy bűnüldözés társadalmi akti-  
vítás, hozzájárulás nélkül eredményesen ma már elképzelhe-  
tetlen. Mindezek felett azután a rendőrségen belül lezajlott  
reformok alkalmával koncentrálni kell a bűnüldözés nemzetközi  
összefogására, mert megfelelő választ a nemzetközi bűnözés  
növekvő, és egymásba átmenő formáira csak így lehet  
adni." <sup>133</sup>

E szellemi stratégiaváltás az 1990 kora nyarán hivatalba lé-  
pő új kormány új rendőri vezetője, és a személyéhez kapcsoló-  
zó vezetői kör felismeréseinek eredménye, amely nyilvánvalóan  
nem egy döntésben, hanem rész döntések sokaságában, magatartá-  
si és vezetési modellmintákban mutatkozott meg, amely utóbbi  
nem nélkülözött bizonyos "civil" attitűdöket, de amely a  
szerző személyes megítélése szerint cseppet sem vált a magyar  
rendőrség kárára.

Az új - civil - ORFK vezetővel szemben megvolt a tartózkodás /amit enyhített ugyan az a jogosítvány, hogy a teljes rendőri vezetői spektrum egzisztenciája tőle függött/, nagy volt azonban mind a politikai, mind a szakmai elvárás irányában.

Hivatala végéig mit sikerült elérnie:

- Személyében stabilizálta a magyar rendőrség vezetését, lényegében a rendkívüli okokat leszámítva ma is az általa elképzelt és kialakított vezetői kör kezében van a karmesteri pálca. Ez eredmény, mert majd miként később kiderül, a magyar rendőrség 1992 végére akár látványosnak is mondható szakmai sikereket ért el, amely sikereknek a személyi vonzatait nem figyelembe venni legalább akkora hiba, mint el túlozni azokat.
- Ha megszüntetni nem is, de a belső egzisztenciális félelmeket kezelhetővé tennie sikerült, ezzel elindított egy olyan folyamatot, amelynek kedvező hatásait talán implicite az egész magyar rendőrség esetében nyomon lehet követni, utalván ezzel a már idézett presteli mondásra: biztonságot produkálni ugyanis tartósan az tud csak, aki maga is biztonságba érzi magát. És ez még a rendőrökre is igaz.
- Következetes és határozott kézzel nyitott a magyar rendőrség külső kapcsolatait illetően. Elmélyítette egyebek mellett a kapcsolatot a TC TEAM CONSULT multinacionális szervezőcéggel, amelynek kapcsolatrendszerét jól kihasználva a magyar rendőrség jelentős előnyökre tett szert a térség többi, nyugati segítségre sivatagi szomjúsággal szomjazó rendőrséggel szemben, de nem e rendőrségek hátrányára.

- Végezetül szűk másfél év alatt egy olyan polgári gondolkodás alapjait sikerült elvetnie, amelyek ezidáig idegenek voltak a magyar rendőrségtől, és amely gondolkodás értékeit hiba lenne tagadni.

Az ORFK vezetője 1991. február 12-én maga fogalmazta meg az 1990-es év legnagyobb rendőri eredményét - mert a bűnözés dinamikáját csökkenteni nem lehetett, és a rendőrség eredményessége is romlott-, nevezetesen, hogy egy személyekben és struktúrájában alapjaiban támadott rendőrséget sikerült átvinni úgy a nehézségeken, hogy ütőképességét megőrizve - ezt az időtávot kevés állami intézmény mondhatta el magáról -, megítélésén enyhén javítva kezdhette meg az 1991-es évet.<sup>103</sup>

Jelentős erőpróbának minősült az 1990 őszi taxis-blokád, amely sokat vitatott, sokat értékelt, de objektíve, hitelesen ki nem értékelt fejezete a magyar rendőrségnek, ahogyan erre Irk is rámutatott.<sup>47</sup>

Mindenesetre a rendőrség a végrehajtás kritikus szintjein kezelni tudta az abban az időben valóban, politikai értelemben vett kritikus állampolgári engedetlenségi mozgalmat, akként, hogy nem vetette be a törvényi felhatalmazás alapjain egyébként bevethető eszközöket. Egy ilyen átfogó, a társadalom és az ország egészét megbénító megmozdulás kezelése bármely más nyugateurópai rendőrségnek díszére vált volna, hát még a formálódó magyar rendőrségnek. A stratégiai döntések kiadóiban, vagy ki nem adóiban, a blokád kezelésében kulcsszerepet betöltőkben azonban bennük maradtak a személyes tapasztalatok, ezek nem lettek publikálva, s így féltő, hogy majd a történel-

mi távlat nem reális szint fog kikeverni az utókor számára a palettáról.

Mindenesetre az határozottan leszögezhető, hogy állampolgári szinten, a lakossági megítélésen a rendőrség nem vesztett, ténykedése egyfajta fogadókésztségre talált az állampolgárok részéről.

### 3. Formálódó rendőrség a reformok kezdetétől

A rendszerváltás óta eltelt időszakban Dános és Tauber szerint is alapvető változások történtek a rendőrségnél, alapvető áttörésről azonban szerintük objektív okokból nem beszélhetünk. /Ennek okai: az eltelt idő objektíve kevés volta, az ország teherbíróképessége, a Parlament törvényhozó kapacitásának végeessége stb./<sup>19</sup> A számos releváns észrevétel mellett, amiért és amiben igazuk van, az a rendőrségi törvény megalkotásának hiánya, amelyet minden e kérdéssel foglalkozó elemző egyébként teljesen jogosan felemlít.

Az áttörés mások szerint szellemileg megtörtént. Az elmúlt több mint három évet egészként a korábbi évtizedek mellé téve empirikusan érzékelhető a gyökeres változás és immár nemcsak deklarációkban, hanem a gyakorlati produktumban is.

Ma már igenis lehet beszélni a magyar rendőrség belső filozófiájáról - noha ez leírva, vagy méginkább összefoglalva magyar szerző tollából nem történt meg. E filozófia jobbjára a TEAM CONSULT cég ajánlásaiból, ajánlataiból, prognózisaiból és jelentéseiből olvasható ki, illetve abból a kevésből vagy sokból - ez nézőpont és értékelés, valamint az értékelő sze-



mélyes megközelítésének kérdése -, ami ebből megvalósult, vagy anoníme más homogéne magyar programokból a megvalósulás stádiumában van.

Az említettek alátámasztására a továbbiakban érinteni indokolt azokat a prioritásokat a reformok tükrében, amelyeket az ORFK mai vezetése akként kezel. E prioritásokból igenis kiolvasható a magyar rendőrség tervezett, elképzelt jövő filozófiája is. Ezek a területek: koncentráció a létszámra, technikai fejlesztésre, az informatikára, tenni valamit a képzés-oktatás területén, stabilizálni az ORFK gazdálkodását. Tulajdonképpen ami talán kevésbe hangsúlyos e programból, de mindenképpen odakívánkozik, ez a magyar rendőrség humán viszonyainak helyzete, a magyar rendőrség szerkezetében rejlő további anomáliák és a TC TEAM CONSULT cég helye-szerepe a magyar rendőrségen belül.

Az már különösebb hozzáértés nélkül is szinte magától érthetődik, hogy a magyar rendőrség létszámviszonyai távol vannak az optimálistól, amelyet általában az egy rendőrre jutó lakosok számával szoktak mérni:

## 2. számú táblázat

Az egy rendőrrre jutó lakosok száma egyes európai országokban

Ausztria	1/270
Franciaország	1/271
Belgium	1/272
Svájc	1/348
Nagy-Britannia	1/397
Magyarország	1/409
Norvégia	1/500
Dánia	1/510
Svédország	1/515
Finnország	1/583

A magyar mutatószám egyértelműen indokolja a nagyobb létszámot, amelyet 250-300 lakos/rendőr esetén minősítenek a mai értelemben véve optimálisnak a szakemberek.

Az 1992-es 3000 fős létszámemelés, amely létszámot a támaszkodók ellenére december 31-ével gond nélkül felvett a magyar rendőrség, 1993-ra az igények ellenére és a szakemberek csalódására 500 főre mérséklődött, amely létszámot nem kaptak meg a végrehajtói szervek, az újonnan felvetteket azonnal az oktatásba irányították. 1994-re újabb jelentős létszámfejlesztésre vannak kilátások.

Az országos rendőr-főkapitány és az ORFK nagyon határozottan érvelnek a létszámemelés mellett - közelgő világkiállítás, bűnügyi dinamika és helyzet Magyarországon, a nemzetközi összehasonlítás adatai, ezek a fő érvek -, azonban annak ellenére nem megnyugtatóan megoldott az újonnan felvettek

kiképzése, hogy a TEAM CONSULT és a holland rendőrség Továbbképző Központja /POLICE STUDY CENTER, WARNSVELD/ nagyon biztató projekteken dolgoznak együtt a magyar szakemberekkel. A kihelyezett iskolák, a rotációs képzés bármilyen lelkiismeretesen folynak a munkák, legfeljebb szükségmegoldás-ként alkalmazhatók: előbb vagy utóbb megoldandó a teljes rendőrképzés komplex rendszere, az alapiskolától a szaktanfolyamokon át a felső /tisztii/ képzésig, beleértve az utánképzést és a vezetői-menedzserképzést is. Az előzőekre vannak koncepciók, az utóbbi kettőben mégcsak alapos gondolkodás sem folyik, vagy ha igen, nagyon sub rosa.

A technikai fejlesztés tulajdonképpen már 1990-ben gőzerővel megindult, és talán a gépjárműellátottság terén jutott el legtovább. Az 1990-91-ben 5-6 éves, lyukas Ladákkal szaladgáló rendőrség ma már a múlt, a mai gépjárműpark - bátran állítható - legalábbis megközelíti a nyugati szintet, ez tapasztalható tény.

A technikai fejlesztés keretén belül talán a híradástechnika elmaradása érződik leginkább és elsősorban a végrehajtás szintjein. Vannak olyan területek, fehér foltok ugyanis, amelyek objektíve ma Magyarországon még az egyes legújabb technikákkal sem vonhatók be az országos rendszerbe /pld. Csongrád megye egyes területein, valamint Békés megyében a NOKIA rendszer egyáltalán nem üzemel, technikai okokból/.

Ennek ellenére az új MOTOROLA készülék folyamatos rendszerbe állítása, a régi, alkalmasnak csak éppen jóindulatúan mondható rendszer cseréje nagyon indokolt. A már idézett ENSZ megbízott, David Fogel professzor ebbéli gyakorlati tapasztalatait felhasználandó jelentésébe külön kiemelte 1991 vé-

gén, 1992 elején az e területről szerzett negatív tapasztalatait.<sup>34</sup>

A technikai fejlesztésen belül az informatika, a magyar rendőrség számítógépekkel történő ellátása, felfejlesztése nyugat európai színvonalra, az állomány felhasználói szintre történő kiképzése történelmi jellegű elhatározása a vezetésnek. Nagyon komoly, meghatározó döntés ez, különösen annak tükrében, hogy hány helyen és területen lenne szükséges és indokolt akár az azonnali fejlesztés.

A döntés azonban, hogy máshonnan kell erőt és anyagi lehetőségeket kell átcsoportosítani az informatika területére, több okból is elengedhetetlen:

- Csatlakozni a formálódó közös, és egyre integráltabb nyugat európai rendőrségekhez csak az azoknak megfelelő kompatibilis rendszerekkel lehet.
- Az adattárak, a korszerű nyilvántartási rendszerek - azoknak legalábbis egy része - a lassan közösséggé formálódó nyugat-európai rendőrségeken belül - egymás számára átjárhatók, márpedig az információáramlás gyorsasága, az információ minősége a bűnüldözés színvonalának, eredményességének szinte napi tényezőjévé vált.
- Ezek a rendőrségi rendszerek nem lezártak, kiépítésük, bővítésük, egymás igényeinek való közös nevezőn történő megfelelésük napi fejlesztési kérdés Nyugat-Európában is, ezekhez a rendszerekhez a csatlakozás minőségi esélyeit csak most van lehetőség megteremtteni.

- A szórványos, de már gyakorlatban üzemelő számítógépes rendszerek működésének az a tapasztalata /dunaújvárosi, szentesi, szolnoki, nyíregyházi példák/, hogy a gyakorlatban e rendszereket használó rendőrök - átlagképességű, átlagos felkészültségű rendőrökről van szó - relatíve hamar megbarátkoztak e rendszerekkel, a rendszerek előnyei a mindennapi munkában beforgathatók, ezáltal hatékonyabb, eredményesebb rendőri produktum jöhet létre fajlagosan ráfordított kisebb energia és kevésbé költséges szellemi energia beforgatásával.
- Teljes rendszerek üzembe állításával százas nagyságrendű létszámmegtakarítások érhetőek el, az elektronikus adattárak, a számítógépes ügyvitel és gyakorlati munka létszámot szabadít fel, amely létszám immáron a rendőri munkába forgatható vissza.

A jelenleg is folyó különböző versenytárgyalásokon, pilot-projekteken, gyakorlatban folyó próbarendszer telepítéseken a világ legjelentősebb rendszerfejlesztő és telepítő cégei vesznek részt, ugyanazok a cégek, amelyek a nyugati rendszereket is telepítették, telepítik.

Ezekkel a feltételekkel, stratégiai döntésekkel tehát a magyar rendőrség megtette ebben az időszakban azokat a történelmi lépéseket, amelyeket egy nemzeti rendőrség meg kell, hogy tegyen a nemzetközi integráció érdekében.

A gazdálkodás stabilizálása szintén fontos döntés, bár az elmúlt 2-3 évben történtek erre nézve szigorú feladatmeghatározások, a végén azonban mindig mindenre volt kellő magyarázat,

a költségvetési mutatókat rendre nem teljesítőket az ORFK a költségvetési év végén megfinanszírozta, így voltak, akik évekig jól jártak, ugyan veszteségesen zártak, de a kockázat csak névleges volt, mások pedig, akik konzekvens gazdálkodást folytattak, "csak kijöttek a pénzből", relatíve hátrányos helyzetbe kerültek,

Minderre a jelenségre egyetlen mentség az, hogy kibogozhatatlan, kideríthetetlen, ki-miért kap annyi pénzt, amennyit, miért nem többet, vagy akár kevesebbet. A költségvetési keretek hagyományokon, kialakult szokásokon alapultak, nem pedig a szervek igényein. Márpedig a gazdaság területén a konkrét igényt, a felhasználást kell meghatározónak tekinteni, csak ekként közelíthető a rendőri költségvetés a realitásokhoz.

A felhasználói igényszintnek megfelelő költségvetést bázis költségvetésnek nevezik. Ígéretes és optimisták szerint jó esélye van a magyar rendőrségnek egy 1994-es költségvetési évet ezekkel az alapelvekkel elkezdni.

Akkor, amikor szerkezetében, egész feltételrendszerében és felfogásában ekkorát változott a rendőrség, rá kell döbbsen, hogy a humán viszonyok tekintetében - Dános és Tauber szavaival élve - nem történt meg az áttörés.

Ez nem azt jelenti, mintha az ORFK, vagy a Belügyminisztérium illetékesei elhanyagolnák e kérdést, hiszen bérfejlesztések, egyéb, pénzügyi területen csodaszamba menő, de esetenként kevésbé látványos vezetői produkciókkal évről-évre pénzek lettek "szerezve" az állomány számára. Ezek mellett kell azonban megjegyezni, hogy az állomány humán viszonyaival, anyagi-egzisztenciális helyzetével nagyon komoly gondok vannak.

Sarkalatos igazság, hogy az állami apparátusban dolgozók alulfizetettsége korrupciógerjesztő, de ha azt gondoljuk, hogy mindez csak Latin-Amerikára, vagy Afrikára igaz - innen valók ugyanis a tudományos konferenciák jellegzetes példái -, akkor tévedünk.<sup>55</sup>

A rendőrök hivatástudatára hivatkozni veszélyes akkor, amikor a bérfejlesztés és egyéb anyagi juttatások mértéke évek óta közelébe sem kerül az inflációs rátának, s pláne visszaköszön az, hogy korábban a hatalom évtizedekig erre hivatkozva ütötte el azokat az egyébként jogos igényeket, amelyekkel akkoron a rendőrség egyes teoretikusai előhozakodni merészeltek /ld. bűnügyi prognosztika, Déri. stb./.

A társadalomnak igenis tudnia kell, mire áldoz, ha pedig a biztonságára, mint produktumra áldoz, abban beleértendőek azok is, akik e produktumot létrehozzák. Az egyfelől érthető, noha nem kielégítő magyarázat, hogy a társadalom más, alkalmazotti rétegei is a relatív elszegényedés stádiumába jutottak, vagy jó úton haladnak ebbe az irányba. Ezzel azonban eljutottunk odáig, hogy a humán viszonyok javítására a magyar rendőrség vezetésének erőfeszítései nem elegendőek, ez társadalmi szintű probléma. Ahhoz azonban, hogy e kérdés méltó helyre kerüljön, a probléma jelzése - nem pedig dramatizálása - hiteles adatokkal a hiteles helyre eljusson, a feltételeket, megfelelő előkészítést igenis a rendőrség vezetésének kell megteremtenie, nem szabad arra várni, hogy mások vegyék ezt észre, vessék fel, vagy a társadalom alarmrendszere léptesse ezt életbe.<sup>88</sup>

Talán a részletezettekből is kitűnik, az elmúlt 2 - 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> évben több történt, nagyobb előrehaladás történt a magyar ren-

dőrség életében, mint korábban évtizedekig. E változások reményt nyújtanak arra, hogy Magyarországon egy demokratikus berendezkedésű jogállamban egy demokratikus rendőrség biztosítsa a társadalom fennmaradásához, az alkotómunkához, a békés emberi léthez a biztonsági feltételeket.

Ehhez a folyamatok töretlen fejlődése mellett elengedhetetlennek minősíthető a rendőrségről szóló törvény megalkotása. Számos változata közül vagy a szakmai korrekciók, vagy a jogászai aggodalmak,<sup>121</sup> de végső esetben mindig is az aktuális politikai viszonyok hátráltatták eleddig a megjelenését.

A formálódó magyar rendőrség történetében az 1990-es évek első felében a TC TEAM CONSULT cég, és a holland rendőrség Továbbképző Központja /POLICE STUDY CENTRUM, a jövőben rövidítve PSC/ nagyon fontos szerepet kapott. Voltaképpen akár egyik, akár másik említésre kerül, a köztük lévő szakmai kapcsolat szorossága - legalábbis a magyar rendőrséget illetően - mindig feltételezi a másik megemlítését is.

A TC TEAM CONSULT szervező cég már a 80-as években is hírnevet vívott ki magának azzal, hogy a magánszféra, és különböző állami megbízások mellett a rendőrség irányában szakosodott, szinte egyeduralkodóvá válva e téren Európában. Kezüik, tevékenységük nyomát őrzi a belga, svájci, holland, osztrák és a német rendőrség is, a reformok, átvilágítások egy részét, de gyakorta magát az egész folyamatrendszert is e cég munkatársai vezényelték végig.

A cég előrelátását, piacérzékenységét jelzi, hogy már 1988-89-ben tapogatózó beszélgetéseket folytattak magyar szakemberekkel, érzékelve a változást, s talán előre látva az ebből adódó lehetőségeket.



A kapcsolat a már megvalósult magyar átalakulás után, valamilyenkor 1990 áprilisában kapott ismételten újabb lökést. Néhány hónap múltán pedig az új rendőri vezetés immár határozottan igényelte a külföldi szakértők tanácsait, létét, amelynek eredményeképpen 1990 októberének végén a holland kormány által is támogatott TC TEAM CONSULT hozzákezdett a magyar rendőrség átvilágításához, egy reformprogram körvonalazásához. E programot végső soron egy 1990 decemberében tartott magyar-holland belügyminiszteri megbeszélés tett hivatossá, Budapesten.

A TC. TEAM CONSULT és a PSC voltaképpen az első pillanattól fogva öt dolgot ígért, pontosabban szólva öt dologban ígért segítséget a magyar program megvalósításhoz. Ezek:

- A magyar rendőrség aktuális helyzetének elemzése, feltérképezése.
- Változatok és variációk az un. "jelen helyzet" analíziséből adódóan, stratégiai célok és a végrehajtás útjai egy demokratikus, lakosságbarát rendőrség számára, 1996-ig.
- Személyes és a meglévő kapcsolatrendszeren keresztül külső és belső konkrét segítség, szaktanácsadás ezeknek a programoknak, projektumoknak a kivitelezésére.
- A legfelsőbb vezetők számára először, később ezt meghatározott körben kiszélesítendő menedzseri tréning az új gondolatok, vezetési elvek, új módszerek, új megközelítések elméleti módozatait illetően, illetve gyakorlati alkalmazhatóságuk tekintetében.
- A magyar rendőrség mihamarabbi szalonképessé tétele céljából a meglévő pozitívumokra építve a nemzetközi kap-

csolatok minél szélesebb és intenzívebb, integrációs jellegű elősegítése.<sup>114</sup>

A gyakorlati munkát magyar és külföldi szakemberekből álló munkacsoportokra építették, közös- külföldi és magyar- felelősökkel egyes témákért, és intenzív csapattevékenység, széles körű informálódás, adatfelmérés, tájékozódás és értékelés képezték a munkafolyamatok egyes részeit. Az elért eredményekről negyedévente, félévente a legfelsőbb szinten, az ORFK vezetője által összehívott eseti magyar parancsnoki - szakértői bizottság előtt adtak számot.

Mindezért a magyar rendőrségnek fizetnie nem kellett, ezt a TC TEAM Consult külföldi kormánytámogatásokból /holland, belga, svájci, stb./ teremtette elő, magyar részről apportként irodát, telefont, gépkocsit, szállást stb. kellett csak szükség esetére felajánlani.

A külföldi jelenlétet a magyar rendőrség mellett a kezdeti jellegzetes és óvatos magyar rendőri közvélemény fogadtatás után mára már megszokta nemcsak a parancsnoki, hanem az egész személyi állomány. Amit a TC TEAM CONSULT maradéktalanul teljesített, az a külföldi kapcsolatrendszer, amellyel a magyar rendőrség mondhatni zökkenőmentesen integrálódott be Európába, s ha ez nem is kizárólag a TC TEAM CONSULT sikere, eredménye, de tagadhatatlanul ehhez a megítéléshez jelentős mértékben hozzájárultak.

Egyes személyes kapcsolatok, valamint a PSC kezdeti erőfeszítéseit olyan példaadó holland-magyar rendőri regionális együttműködések példázzák, mint a Csongrád Megyei RFK és az Utrechti Régió rendőrsége közötti, 1992-ben aláírt átfogó csereprogram, valamint ennek mintájára valamennyi magyar megyei főkapitányság és holland partnerregióik közötti együtt-

működés egészségesen bimbózó palántái.

A TEAM CONSULT helyzetértékelését kimondva, kimondatlanul is érték bírálatok, mondván, "ilyet, jobbat mi is tudtunk volna csinálni" /mégsem tettünk ... megj. S.L./, avagy, ezeket az értékeléseket azért fogadták el, mert a külföldiek mondták /ebben sok az igazság!/, másfelől, szalonképebb, ha a gondokat, az új törekvési irányokat nem a magyar rendőrség fogalmazza meg. Ezekről még a következő fejezetcímben szó esik, azonban e gondolatsor végére feltétlenül idekívánczozik a szerző szubjektív megítélése a TC TEAM CONSULT-ról és tevékenységének mai állapotáról, minősítéséről.

A TC TEAM CONSULT és a PSC értékelései az első másfél évben szinte oldalról-oldalra nagyon kritikusak voltak: " ... A Belügyminisztériumnak, a rendőrség vezetésének és személyi állományának ...a reformot együttesen és nem egymás ellenében kell megvalósítaniuk."<sup>116</sup>, /hátráltatja a fejlődést - megj.S.L./ "... a minisztérium és az ORFK közötti párhuzamosságok s az illetékességek nem világos felosztása, ... politika és irányítási feladatok összekeveredése a minisztériumba, a rendőrség hatékony bevetését a sok hierrarchiális fokozat hátráltatja, ... a modern vezetési eszközök ismeretének nagyfokú hiánya, vákum és harc a vezetésért és az illetékességért,<sup>112</sup> sőt,még odáig is el "mertek" menni, hogy "vízfejűnek" minősítették az ORFK apparátusát.

Mára azért sokat szelídült, komformistábbá vált a TC TEAM CONSULT is: létrehozta a magyar irodáját, szakmai-üzleti kapcsolatba került a Legfelsőbb Bírósággal, az Ipari Minisztériummal, és az Igazságügyminisztériummal stb. Mára már akár veszíthet is, ha mást nem, "good will"-t, potenciá-

lis pozíciókat. 1993-ra pedig úgy tűnik, megrendelő is lesz az ORFK, immáron - ugyan volumenében szerény, de konkrét - anyagi hozzájárulást is feltételez a további TC TEAM CONSULT jelenlét.

Leírva, analizálva, konkrétan asztalra téve, programként kidolgozva, táblázatokkal, többé-kevésbé hiteles magyarázatokkal ellátva a jövő tervezés szempontjából nem szerepel más a parancsnokok asztalán, mint amit a TC TEAM CONSULT és a PSC letett, illetve letesz. A magyar részvétel azonban a reformok tervezésében, kivitelezésében egyre markánsabb: ahogyan csökken a TC Team Consult és PSC jelenlét és intenzitás, akként erősödik a magyar hang, a magyar szakértők részvétele, jelentősége. Ez önmagában mint folyamat így helyes, így egészséges. Legfeljebb a kérdés marad akadémikus: elegendő volt e az idő a szellemi feltöltődésre, a szemléletváltásra a reformok komponálásában résztvevők számára, s a kétségek egyáltalán nem szakmaiak. A magyar rendőr ugyanis szakmai felkészültségben lehet, hogy nem marad el nyugati kollegáitól. Szellemiségben, gondolkodásban viszont az elmaradás jelentősen érzékelhető.

#### 4. Analízis, a magyar rendőrség várható perspektívái

Ahogy a cím is sejteti, az előző fejezet alapgondolatai, a megállapítások, és alkalmasint a folyamatok itt /is/ visszaköszönnek, nehéz konkrét választóvonalat húzni akként, hogy idáig tart annak a folyamatnak a bemutatása, hogyan is áll a magyar rendőrség, hogyan jutott el idáig, és innen kezdődnek azok a prognosztikák, analízisek, amelyekre támaszkodni lehet és kell. Amit a jövőt illetően nagy valószínűséggel konstansnak lehet venni, azok a következők:

a/ A rendőrség szempontjából előnyösnek minősíthető folyamatok:

- Egyenletes fejlődési trend a rendőrség szerkezetátalakítási, fejlesztési, stratégiai és belső filozófiai területein.
- Professzionális alapon szerveződő vezetés. A vezetők korátalaga relative hosszabb alkotóidőt feltételez a már beindult folyamatok véghezvitelére.
- A rendőri állomány pozitívnak minősíthető reagálása a változás intézkedéseire, a belső kohézió megléte a parancsnokok és a beosztottak között.
- Depolitizált rendőrség, amelynek tagjai ezt erényként élik meg az elmúlt évtizedek tapasztalatait követően.
- Nemzetközi fogadókészség az integrációs törekvésekre, a magyar rendőrség kifejezetten jó nemzetközi megítélése.
- A társadalmi, politikai, közmegítélés pozitívnak tűnő elmozdulása, enyhén érzékelhető fogadókészség a rendőrség részéről problémaként jelentkező gondok elhárítására, vagy

legalábbis csökkentésére.

- Egyes lakossági jelekből levonható olyan következtetése, amelyek a rendőrség egyre pozitívabb megítélésére utalnak.  
/3. számú melléklet/

Mindezek mellett hasonló következtetésekre lehet jutni a 4. számú melléklet analíziséből is. A szerző 1991-ben 75 fő, 1992-ben pedig 66 fő jogi kari hallgatójának tette fel a kérdéseket, biztosítva a válaszadók anonymitását.

b/ A rendőrség szempontjából hátrányosnak minősülő folyamatok:

- Negatív előjelű társadalmi- gazdasági folyamatok, gazdasági krízis, elszegényedés, hanyatló életszínvonal, infláció, a társadalom foglalkoztatási problémái, munkanélküliség, fiatalok helyzete a társadalomban és mindezek kriminológiai aspektusai.
- Határainkon túli helyzet - elsősorban a volt Jugoszlávia országaiban folyó végeleáthatatlan polgárháborús viszonyok -, a volt Szovjetunió országaiban lezajló politikai folyamatok, amelyek már a bűnözés bizonyos eszkalációját eredményezték eddig is, de félő egy földindulásszerű modern népvándorlás veszélye, amely az amúgy is megtelt Magyarországot végzetesen érintené.  
A környező országokban elő nemzetiségiakkal szemben tapasztalt egyfajta diszkriminációs politika.
- A bűnözés emelkedő trendje, szerkezeti eltolódása az útonállásszerű, erőszakos és fegyveres bűnelkövetési módok irányába, a szervezett - és kábítószerbűnözés szinte fizikailag érzékelhető növekedése és a politikai szféra felé történő orientációinak jelzései.
- A lakosság önvédelmi készségeinek és képességének nem megfelelő gyorsaságú fejlődése, annak a lakossági felis-

merésnek a hiánya, hogy a bűnnel a rendőrség legfeljebb tünetileg tud kezdeni valamit.

- A rendőrállomány humán viszonyainak alakulása, az elszegényedés további növekedése s az ebből kialakuló szerepkonfliktusok /pénzkereső rendőr, korrumpálható rendőr, frusztrált rendőr/ személyei.

Ahhoz azonban, hogy a magyar rendőség perspektíváiról hitelesen szólni lehessen, ismételten vissza kell kanyarodni a kiindulópontához, ahhoz az őskáoszhoz, amely mellé helyezve a mai viszonyokat, és ezekhez hozzárendelve a perspektívákat, lehet csak látni, hogy az elmúlt két és fél év alatt mi minden történt a magyar rendőrségen belül, a magyar rendőrséggel.

Bár a melléklet /5. számú/, amely a kiindulóhelyzetet modellezi le, 1990. novemberében készült, az 1990-es év alapkérdéseit tartalmazza, nevezetesen: legyen-e teljes struktúraváltás a rendőrségen belül, vagy csak modernizálni kell, teljes legyen a centralizáció vagy decentralizálni kell, és mindezen elképzelések mit érnek pénz és politikai támogatás nélkül, vagyis az új kormány hitelesnek fogadja-e a rendőrséget, felvállalja-e ezt a rendőrséget, mint az új köztársaság biztonságtermelő monopóliumát.

A TC TEAM CONSULT által koordinált szakértői csoportok 1991 végére - miután egyrészt a kormány, másrészt maga a rendőrség jelentős erőfeszítésekkel, miként az már kifejtésre került helyyel-közzel megoldották a felmerült problémákat, más problémákat pedig az idő tisztázó ereje oldott fel-öt változtatási prioritást vázoltak fel, amelyek - szerintük - kulcsfontosságúak a magyar reformokat, a rendőrség jövőjét ille-

tően. Ezek:

- Magyarországnak többet kell beruháznia közbiztonsága érdekében.
- A rendőrségnek nagyobb biztonságot kell produkálnia és érzékeltetnie.
- Magyarországnak új típusú rendőrökre van szüksége.
- A magyar rendőrségnek új szervezetre van szüksége.
- Új viszonyt kell kialakítani a lakosság és a rendőrség között.<sup>114</sup>

E prioritásokat összkoncepcióként kell kezelni, ezek kölcsönösen feltételezik, részben ki is egészítik egymást. Az egymással összhangban levő szerkezeti elemek közül, hogy az adott időszakban a végrehajtás során, annak folyamatában melyik elem milyen hangsúlyt és sorrendiséget fog kapni, az döntés kérdése, a sorrend tehát nem állandó, az a döntést hozó igényei szerint felcserélhető, felerősíthető.

Ezek a prioritások ma is léteznek, érvényesek a magyar rendőrséget illetően. Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője a prioritások sorrendjét, minőségi megváltoztatását fel is váltalta egy 1992. áprilisában Dobogókőn tartott előadásában, amely szerint pld. 1992-ben a létszámkérdést kell/ett az első helyre tenni, miután akkor ennek voltak meg a társadalmi feltételei.<sup>77</sup>

A prioritások, kétségtelen, rendkívül általánosak, átfogóak, azonban eziádig senki jobbat az asztalra tenni nem tudott. Kialakításuk során folyamatos volt a merítés - empirikusan - a végrehajtó állomány köréből, a rendszeres ütköztetés a legfelsőbb szintű vezetői fórumokon.



A következő fejlődési lépcsőfokot, immáron a magyar rendőrség jövőjének egyfajta stratégiai képét a 6. számú melléklet ábrázolja, amely a TC TEAM CONSULT javaslataiból indult ki, -de amely a szerző módosítási javaslatai alapján fogadtatott el 1992 márciusában, az ORFK vezetője által, jelen formájában mint stratégiai elképzelés.

Az 1996-ig tervezett jövőnek - a melléklet szerint - voltaképpen két kérdésre kell választ keresnie hitelessége, kivitelezhetősége érdekében.

Az egyik, hogy bármiféle csökkenés a közbiztonsági produktum szintjein, minőségében - és a rendőrség tevékenységében - megengedhető, felvállalható-e, a másik pedig az, hogy a mennyiségi és minőségi változás kritériumainak egy rövid történelmi periódus alatt meg -, illetve mennyire fog /tud/ megfelelni a magyar rendőrség.

Az első kérdésre a válasz kindulását megkeresni nem nehéz. Európában szinte mindenütt csökkenőben van az objektív biztonság szintje, a bűnözés 3-10%-os emelkedésével lehet évente tartósan számolni.

Azt a tényt, hogy Magyarországon is várhatóan ezek a tendenciák érvényesülnek, nem lehet döntés kérdésének felfogni, itt a kérdés csak az lehet, hogy tud e tenni és ha igen, mit a magyar rendőrség annak érdekében, hogy az objektív biztonság szférájában bekövetkező declinatiót a szubjektív biztonság kategórián belül ellensúlyozza. Meddig lehet tartani a jó objektív biztonságot egy kétséges, vagy rossznak minősíthető szubjektív biztonságérzet közepette. Az ORFK vezetője szerint a cég /mármint a TC Team Consult/ "...egyértelműen bebizonyította, hogy Magyarországon a rendőrségnek rossz a presztizse,

de az ország közrendje és közbiztonsága, a rendőrség eredményessége kiállja a nemzetközi összehasonlítás próbáját."77

Nos, elsősorban tehát a szubjektív szférát kell a változtatás igényével megcélozni, az objektív biztonság értékes eredményeit pedig minél tovább óvón megőrizni.

Ezért, bármiféle változtatás, jövő érdekében hozott áldozat nem lehet nagyobb, mint amit az a helyzet eredményezne, ha nem vennénk külső segítséget, tapasztalatokat igénybe a változás kivitelezéséhez, illetve, ha magunk erejéből nem koncentrálnánk a belső szerkezeti és gondolati változtatásokra.

Nagyon pontosan be kell határolni a tűréshatárt, hiszen a bármiféle reformok közepette is élnek emberek e honban és a rendőrségnek nemcsak a jövőt illetően, de napi szinten is értékelhető biztonságot kell produkálnia.

A második kérdésre a részleges választ az 1992. év megadta, hiszen a 3000 fős létszámfejlesztést a magyar rendőrség mondhatni gond nélkül felvette. Talán a meritési közeg - nagy részük az új felvetteknek érettségizett volt - is kedvezőbbnek minősíthető, mint a korábbi években tapasztaltak, mégis, a végső választ az fogja majd megadni, mikor és mit lehet tenni az oktatási rendszerrel, amely mihamarabbi és gyökeres reformálásra szorul. Az a heterogenitás, amely a különböző alapoktatási formákban megnyilvánul - oktatott tananyag, követelményszint, eltérő oktatási formák -, az a specialista képzés, amelynél elsősorban nem az igény, hanem a létszámhelyek a dominánsak, és az a főiskolás képzés, ahol nem valósul meg az az igény, hogy egyszerre képeznek rendőrtiszteket mégpedig főiskolai elméleti követelményekkel, nos,

ezek nem tarthatók sokáig, vagy ha igen, akkor ismételten hiányos alapokkal lesznek rendőrök az életbe bocsájtva, ezáltal újólág a kontraszelekció szabályai érvényesülnek. Új típusú rendőrök pedig maguktól nem születnek, nem keletkeznek, először az új formákat kell létrehozni - oktatás -, áttekinthető rendszerre integrálni, majd hitelesen alapozni az innen kikerülő szakmai felkészültségére és megváltozott szellemi innovativitására.

A perspektíva szempontjából meghatározó, lényegi elem a rendőrségi törvény léte - korábban más aspektusból ennek fontosságairól már szó esett. Hogy mi tartozik a rendőség kompetenciájába, mi nem, milyen eszközöket vehet igénybe, melyektől kell tartózkodnia, mekkora a mozgástere s mi ennek a mozgástérnek a határa, hogyan viszonyul más szervezetekhez /állami, társadalmi-/ és a lakossághoz, mind-mind olyan kérdések, amelyek döntően alakíthatják, módosíthatják a rendőrségre vonatkozó stratégiai elképzeléseket.

Szintén nagyon fontos, mondhatni lényegi kérdés - amely érdemtelenül kerül ki a vizsgálódás főirányaiból - a rendőség kapcsolata az önkormányzatokkal.

Hazánkban a közigazgatási határok megegyeznek a rendőrségi illetékességi határokkal nagyban-egészében, míg az egyes rendőrkapitányságok illetékességi területei ezen belül eltérőek, leginkább a már letűnt, megszűnt járáshatárokkal azonosíthatók.

Egy demokratikus típusú államban, - ahol a jogszabályi dominancia a döntő - nem tartható hosszú távon az, hogy felelős intézmények - rendőség, önkormányzatok - jobbára szokásjogi, vagy szivességi alapon működjenek együtt azonos céljuk elérése, megvalósítása érdekében.

A meglévő jogi szabályozások - helyi önkormányzatokról szóló törvény, benne a gondoskodási felelősség a közbiztonság helyi feladatairól, az un. hatásköri törvény, amely lehetővé teszi rendőrkapitányok, főkapitányok testületi beszámoltatását és a rendőrkapitányok, főkapitányok beosztásainak pályázatokkal történő betöltésére rendelkező törvény - amint látható, mégcsak a kereteit sem biztosítják a harmónikus tevékenységnek.<sup>52</sup>

Hol felerősödnek, hol elhalkulnak azok a nézetek, amelyek önkormányzati vagy állami szinten képzelnek el hatékonyabb rendőrséget.

Komáromi pld. három típust különít el, állami, önkormányzati illetve önkormányzat-barát rendőrség terminológiáját használja.<sup>52</sup> Megközelítése annyiban hibás, hogy miért ne lehetne az állami rendőrség alapjellemzője az önkormányzat-barátság - ezt önmaga is, mint lehetőséget felveti -, miért kellene ezt külön modellként ábrázolni. Demokratikus rendőrségek ugyanis sehol el nem képzelhetők a lakosság, az önkormányzatok folyamatosan jelen lévő társadalmi kontrollja, aktív együttélése nélkül, ahogyan ezt a később részletezésre kerülő példák is bizonyítani fogják.

Magyarországon az önkormányzati rendőrségek történelmi feltételei hiányoznak, és a jelen sem alkalmas ezek létrehozására. Mellesleg, olyan országokban is, mint pld. Hollandia, ahol az önkormányzati rendőrségeknek a legmélyebb hagyományai voltak Európában, a centrális, az állami rendőrség organizációja felé mozdultak el a közelmúltban, lehet, hogy talán egy kicsit a magyar példa pozitív jegyeit is felhasználva.

Ugyanakkor az is igaz, hogy addig, ameddig az önkormányzatok a helyi problémák kezelésének érzéketlenségét tapasztalják a rendőrség részéről - éppen talán a kizárólagos központi direktívák miatt -, nehezebben azonosulnak a rendőrség céljával.<sup>4</sup>

Mi hát a megoldás?

Nyilvánvalóan, mivel a rendőrség csak része a biztonságot produkáló láncolatnak, ugyanakkor pedig a közbiztonság lényeges felelőssége az önkormányzatoknak, egymásra utaltságuk szembeötlő. Meg kell találni azt a formát a magyar rendőrség perspektívája szempontjából, amely egyszerre veszi számításba a helyi viszonyokat és az igényeket, ugyanakkor megfelelő mértékben figyelembe veszi a nemzeti, nemzetközi érdekeket, egyszersmind a rendőrség nagyfokú professzionalitását és objektivitását is lehetővé teszi.

Ehhez Komáromi szerint a rendőrségnek a centralitásból adódó, onnan átemelhető jótulajdonságok mellé, mint

- stabilitás,
- pártfüggetlenség,
- összefonódásmentes, pártatlan, nem kiszolgáltatott hatósági ügyintézés,
- koordináció,
- kompatibilitás,
- egységes szakirányítás és keretszabály léte,

át kellene venni az önkormányzati rendőség előnyös tulajdonságait is:

- gazdaszemlélet, helyi érdekelttség, a területért való felelősség,
- bürokrácia csökkentése, alkalmazkodási gyorsaság, ügyfélcentrikusság,
- profiltisztítás, bűnmegelőzésben rejlő lehetőségek<sup>52</sup>.

Prestel szerint ugyanezt a gondot városi, megyei, majd országos szinten lérehozandó Biztonsági Bizottságok - a társadalmi értelemben vett biztonság léteért felelős teljes intézményrendszer felelős képviselőiből delegálva - teljesíthetnék.<sup>80</sup> Prestel elgondolása egyébként csak magyar relációban új, számos európai országban - esetenként más elnevezéssel, de hasonló célból - hasonló bizottságok működnek.

Ami a magyar rendőrség jövője szempontjából tény, hogy az önkormányzatokkal való kapcsolatát megnyugtató módon szabályozni kell. Ebben feltétlenül meg kell őrizni azokat az előnyöket, amelyek a centrális - és nem széttagolt - rendőrségi struktúrából származnak,<sup>84</sup> de ugyanakkor az alkotó és segítő önkormányzati, lakossági kezdeményezéseknek sem szabnak határt, vagy ezek elé nem gördítenek aránytalanul nagy bürokratikus terheket /ld. önkormányzatok által finanszírozott rendőrök, őrök, technikai eszközök, stb. átvétele, alkalmazhatósága/.

Meg kell teremteni ugyanis az önkormányzatok és a rendőrség új típusú partnerkapcsolatát, ami jogi háttérre, és nem szíveségi viszonyokra alapul.

#### IV.

### Egyes külföldi rendőrségek szerkezete, működése, felhasználható tapasztalatok

Mint már korábban említés történt róla, 1991-92-ben vertikálisan és horizontálisan megváltoztak, felgyorsultak a magyar rendőri diplomácia erőfeszítései, s talán ez az a terület, ahol fanyalgás nélkül szinte csak sikereket könyvelhet el a magyar rendőrség.

A /felső/ vezetők találkozásait, kapcsolatfelépítéseit a vártnál - és az ismert magyar gyakorlatnál - gyorsabban követte a középvezetők nexus-rendszerének kialakítása, majd az operációs szinten történő bepillantás egyes nyugati országok rendőrségeinek napi működésébe. Egyetlen gátló tényezőt lehet említeni, amely a diszkrimináció mentes töretlen párbeszédet akadályozta, ez pedig a nyelvismeret hiánya a magyar fél részéről.

Nem volt igazi szelekció, mely országokat miért, milyen aspektusból érdemes tapasztalatszerzési céllal meglátogatni, a meghívás, az elfogadtatás volt az alapvető előny a kezdeti időszakban. Később, elsősorban már 1992-től adódóan ez is változott, a kapcsolatok, a tapasztalatcserek kétoldalivá

/többoldalúvá/ és irányítottá váltak, jobban tükrözték a magyar igényeket.

Ahhoz, hogy a magyar rendőrség önmagát pontosan megismerje, gyengeségeit és erősségeit világosan lássa, nemcsak a saját szerkezetét, működését kell ismernie, analizálnia, hanem más országok, más típusú, felépítésű, más alapfilozófiájú és más fejlettségi szinten álló rendőrségeinek hasonló összetevőit is.

Ebből a szempontból - különösen e kezdeti időszakban - nincsen haszontalan tanulmányút: addig, míg az alaptapasztalatok össze nem gyűlnek, addig, amíg a kérdések feltevéséhez igazán elegendő ismeretanyag össze nem gyűlik, addig igenis minden meghívásnak, lehetőségnek zöld utat kell adni. Kijelenthető ugyanis, hogy bármilyen kritikus ítésvéleménye szerint is számos olyan területe van a magyar rendőrségnek, amely kiállja az összehasonlítás próbáját, a lemaradás nem elsősorban technikai - az ugyanis korrigálható, anyagaiak kérdése az egész -, hanem gondolkodásbeli, valamint az, hogy nem építközhetünk /haladó/ hagyományokra, rengeteg dolgot újra kell teremteni. /Ámbár, ez a későbbiek folyamán akár előnye is válhat.../

Felmerül tehát a kérdés, túl a lehetőségek első eufóriáján, melyek lehetnek azok a kritériumok, amelyek az elmélyültebb tapasztalatszerzés megfelelő irányait meghatározzák!

Nos, a szerző meggyőződése, hogy a tájékozódás, tapasztalatcsere, folyamatos kapcsolattartás és információcsere mellett - ez minden az együttműködésben érdekelt országra igaz - elsősorban olyan országok rendőrségét kell mélyebb elemzés alá venni, amelyek hasonlóságot mutatnak valamely - vagy



akár több - vetületben Magyarországgal. A teljesség igénye nélkül érdemes talán e hasonlóságokból néhányat - itt és most - felsorolásszerűen említeni: földrajzi elhelyezkedés, lélekszám, terület, népességi-etnikai összetétel, társadalmi szerkezet, ipar-mezőgazdaság-kereskedelem arányai, a társadalmi fejlettség foka, nemzetközi integrációs kilátások, történelmi-tradicionális kapcsolatok, rendőrlétszám, belső struktúra, rendőrségi vezetési modellek, belső működési filozófia, változtatási stratégia és perspektíva, legitimitás, stb. Nyilván minél több a hasonlósági pont, annál érdekesebb és értékeesebb az összehasonlító vizsgálat.

Ezekből az összefüggésekből a magyar rendőrségre adaptálható tanulságokat kell keresni, találni, feldolgozni, amelyeket "magyarosítva" kell felhasználni vagy elvetni, ezáltal a negatív tapasztalatokból is - más kárán - tanulni. Egyet nem szabad tenni: receptért menni, receptet kérni, panelmegoldásokat adaptáció nélkül a magyar gépezetbe építeni, vagy azt javasolni. Ennek a gondolkodási folyamatnak ugyanis a magyar történelemben számos tragikus példája fellelhető. A testidegen megoldások előbb utóbb kilökődéshez vezetnek - ez is történelmi tapasztalat -, erre a tapasztalatra pedig a magyar rendőrségnek de facto nincs szüksége.

Nem hiábavaló tehát egyetlen ország jogi felépítményének, rendőrségének mélyebb, elmélyültebb vizsgálat alá vétele. Az emelített okok alapján azonban e disszertációban az ír, a dán és a holland rendőrség áttekintésére kerül sor, az írrel és különösen a hollanddal bízató, más-más fejlettségi stádiumban lévő, de jó kapcsolata van a magyar rendőrségnek, a dánnal pedig bizvást kialakul a közeli jövőben.

A jogi felépítmények, struktúrák és működési modellek, amelyek elemzésre kerülnek, nem is annyira a statikus jellegű összehasonlítást célozzák, hanem elsősorban dinamikusak: azok a gondolatok, összefüggések emelődnek ki belőlük, amely tapasztalatokat nevesítve a magyar rendőrség fejlődése, perspektívája érdekében a merítés lehetőségét kínálják fel.

## 1. A dán jogintézmények rendszere különös tekintettel a rendőrség szerkezetére, működésére

### 1.1. Földrajzi és általános ismeretek

Dánia az Északi és a Balti tenger között helyezkedik el, mintegy 50 mérföldes szárazföldi határ választja el Németországtól. A dánok azt tartják magukról, hogy ők a híd a skandinávok és a kontinens között, bár rátartibbak skandinávságukra mint európaiságukra. A közös történelmi-kulturális tradíciók egyebek mellett a hasonló jogintézményekben, jogi felfogásban is megmutatkoznak. Aki behatóan ismeri valamelyik északi államot - ezt a terminológiát kedvelik leginkább -, az könnyen tud megbírkózni bármely más északi állam jogi /és más társadalmi-gazdasági/ felépítményével is.

Földrajzilag a Dán Királyság a Jütland-félszigetből, két nagyobb szigetből, Zeelandból és Funenből, valamint mintegy 500 kisebb szigetből áll, amely közül talán ha 100 lakott. A teljes terület 43 ezer km<sup>2</sup>-re tehető, lakóinak száma 5,1 millió, amely lakosságból 4,3 millió él városi körzetekben.

Legnagyobb városai: Koppenhága /1,3 millió lakos/, Arhus és Odense /139 ezer/, valamint Aalborg /114 ezer/. Közelítőleg 800 ezer ember mezőgazdasági környezetben és viszonyok között található.

Dániához tartozik Grönland a maga 2.175 ezer km<sup>2</sup>-vel, ahol 56 ezer ember él a jég nem borította parti környezetben, valamint a Faroe-szigetek - ez 18 szigetet foglal magába -, ahol a populáció 48 ezer az 1.4 ezer km<sup>2</sup>-en. Mindkettő önálló - de a dán rendőrségbe integrált - rendőri területnek /dán vagy inkább angol elnevezés szerint "district"/ számít.

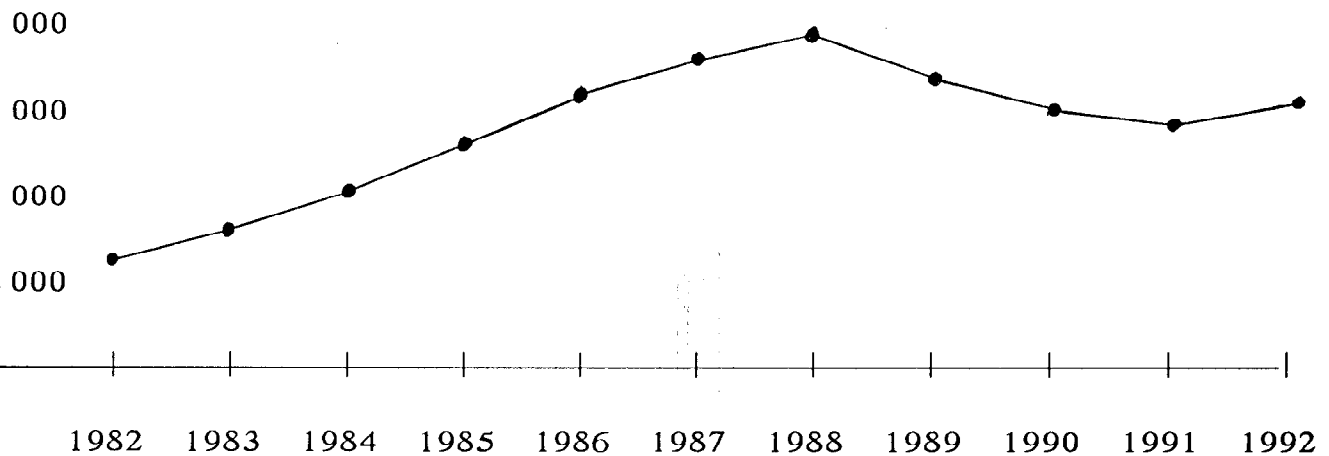
## 1.2. Bűnügyi helyzet

Dánia újkori történelmében az első számottevő robbanást tekintetben a 1960-74 között eltelt időszak jelentette. Akkor ugyanis az ismertté vált bűncselekmények száma 126 ezerről 325 ezerre emelkedett. Válasz erre: 1973-ban végrehajtották a közigazgatás, elsősorban a helyi igazgatás reformját, ezennel megszüntették a lokális rendőrségeket, centralizálták szerkezetében a rendőrséget, létrehozván így a Dán Nemzeti Rendőrséget.

Az 1974-et követő 8 év nagyjából egyenletes - 8-11% - fel-futást eredményezett, míg 1982-től a helyzetet a következő diagramról lehet leolvasni:

3. számú táblázat

z ismetté vált bűncselekmények alakulása 1982-92 között



Gyakorlatilag tartósan 500 ezer fölött van az ismetté vált bűncselekmények száma 1986 óta.

A bűnözés struktúrájában elmondható, hogy évtizedek óta alig van változás. Az első helyen a vagyon ellen elkövetett deliktumok állnak, 70% körüli részaránnyal, az erőszakos cselekmények száma viszont folyamatosan emelkedőben van 1960 óta, mind abszolút számban, mind pedig a részesedés arányait tekintve. /Tartósan 10 % fölött, jelentősen közelítve a 15 %-hoz./

A dán kollégák az elkövetési módok brutalitása, a szervezett- és kábítószer bűnözéssel való mind nagyobb összefüggések, a fiatalok részvétele a bűnelkövetésben miatt aggnak manapság leginkább.

Az ismertté vált bűncselekmények 58 %-át a CID /Bűnügyi Rendőrség/ nyomozta.

Érdeemes talán ismét szemrevételezni azt a diagrammot, amely az egy rendőrré jutó lakosok számát mutatja be, s amely a 76. oldalon található.

### 1.3. Az állam és a rendőrség viszonya, a hatalmi ágak

A Dán Királyság az 1953-ban módosított, de 1849-ben kelt alkotmányon alapszik, amely biztosítja a hatalmi ágak megosztását.

Az Alkotány szerint a törvényhozó hatalom a Király /Királynő/ és a parlament, a Folketing között oszlik meg. A dánok négyévente választanak 179 képviselőt a Folketingbe közvetlen választással. Négy-négy főt a Faroe-szigetek és Grönland is delegál.

Egy törvény csak akkor léphet hatályba, ha a parlament elfogadta, és a Királyi szentesítés is elhangzott az államtanácsban. /tagjai: miniszterek, Királynő és a trónörökös/

Dániában nagy figyelmet szentelnek Grönland és a Faroe Szigetek önrendelkezésének. Rendőri példánál maradva, hatáskörében itt a rendőrség teljes kompetenciával, a szakmai beleszólás jogának csorbitása nélkül látja el feladatait - miként később részletezésre kerül, többi district-ben is így van -, csupán pénzügyileg, és az oktatás jogán vannak a kapcsolatok szorosabbá téve.

Az Alkotmány 3. cikkelye biztosítja a Királynő végrehajtói joghatóságát, mivel ő az állam feje. A hatalmát - Alkotmány 12. szakasz - a minisztereken keresztül gyakorolja. Kinevezi és felmenti a miniszterelnököt, és osztja el a feladatokat a minisztériumok között.

A dán törvények szerint a rendőrség feletti joghatóság az igazságügy-miniszteré.

Az Igazságügyi Minisztérium szerkezetét az 7. számú melléklet szemlélteti.

A minisztérium osztályra, igazgatóságokra, intézményekre és ügynökségekre oszlik.

Az Alkotmány 3. cikkelye szerint a bírói hatalom letéteményesei a bíróságok, amelyeket kizárólag a jog igazgat. A bírókat a királynő nevezi ki, és csak ítélettel /vagy lemondással/ mozdíthatók el posztjaikról.

#### 1.4. Bíróságok

Tekintettel arra, hogy a dán bírói rendszer jelentős eltéréseket mutat a magyartól, talán a 8. számú melléklet grafikus magyarázata a könnyebb és alkotó megértést is szolgálja.

A dán bírói rendszer hármas tagozódású. A csúcson található a Legfelsőbb Bíróság /Supreme Court/, székhelye Koppenhága. Elnökből és 14 legfelsőbb bírósági bíróból áll.

Két másodfokú, fellebbviteli bíróság található középszinten /High Courts/, a Keleti és a Nyugati. Az egyik székhelye

Koppenhága, a másike Viborg. A Keleti Bíróság létszáma 46, míg a Nyugati Másodfokú Bíróságé 23. Hasonlóan a Legfelsőbb Bírósághoz, e két bíróság élén is elnökök állnak.

Első fokon 84, un. Kerületi /district/ Bíróságot szerveztek, amelyek átfogják az egész országot. A bírói létszám ezeknél egytől harmincnégyig változik. A bírók munkáját un. "deputy judges" /bíróági fogalmazók/ segítik.

Az ügyek - ahogyan a 8. számú melléklet mutatja - rendőri és ügyészi kategóriákra oszlanak. A lényegi különbséget az jelenti, hogy az ügyészség kíván e az ügyben vádiratot benyújtani, illetve kívánja e a vádat a bíróság előtt képviselni. Ipso iure ügyészi esetek pld: súlyos rablás, erőszakos közösülés, a testi sértés legsúlyosabb esetei, valamint egyéb élet elleni cselekmények.

A fő szabály az, hogy az ügyek többsége un. "rendőrségi ügy" - ezeket is azonban az ügyészség eseti ajánlásai alapján kell a rendőrségnek a bírói szakig önállóan - illetőleg saját rendőrügyészein keresztül - elvinnie.

Nyilván az ügyek többsége a Kerületi Bíróság elé kerül. Azon ügyekben, ahol esküdtszéki illetékesség van azonban, az első fokon eljáró bírói szerv a Fellebbviteli /High Court/ Bíróság lesz. Mivel Dániában egyre többen nézik ellenszenvvel az esküdtbíráskodást, ezek száma jelentősen csökkent, ma már évente ha 60 alkalommal születik ítélet esküdtek közreműködésével.

A dán jog szerint fellebbezés-elbíráói jogosítvánnyal az elsőfokú ítéletet hozó bíróság szerinti következő bírói fokozat illetékes. Az igazságügy miniszter azonban különös mélt-

tánylást érdemlő esetben a Kerületi Bíróság ítélete ellen is jogorvoslatot engedhet közvetlenül a Legfelsőbb Bíróság előtt.<sup>40</sup>

Az ülnökök jelenléte a bíráskodásban azt célozza, hogy bizonyos, a törvény által kifejezetten lehetővé tett esetekben igenis a közvélemény is legyen bevonva az ítélkezésbe. Bárki, aki 18-70 év közötti, és általános választójoggal rendelkezik, lehet esküdt vagy ülnök. Kizárva e körből csak a jogi professziók gyakorlói - pld. rendőrök, ügyészek, stb. - vannak.

Az ülnökök, esküdtek eljárási jogosítványai megegyeznek a hivatásos bírakkal. Az esküdtek azonban csak a bűnösség kérdésében nyilváníthatnak véleményt, az ítélethozatal a bírák dolga.

Előfordul, hogy egyes nyomozások során titkos eszközök alkalmazása válhat szükségessé, ezáltal az állampolgárok alkotmányos jogait megcsorbítják. A bíróság adhat csak ilyen eseti felhatalmazást a rendőrségnek, nevezetesen hogy megállítsa a rendes postaforgalmat, kiemelje és elolvassa a korlátozással érintett levelét. Ugyanez a helyzet a telefonlehallgatással vagy az elektronikus úton történő szobalehallgatással is.<sup>38</sup>

### 1.5. Ügyészségek

Az ügyészség mint szervezet háromlépcsős, és szintén az igazságügyi minisztérium része, annak egyik igazgatósága, amint azt a 3. számú melléklet a feladatokkal együtt ábrázol-



ja.

A Legfőbb Ügyész hivatala Koppenhágában van, itt található két kerületi ügyészség székhelye is.

A Legfőbb Ügyész az összes ügyész előljárója, és felügyeli az ügyészségek munkáját. Ezen kívül képviseletet ad a Legfelsőbb Bíróság elé kerülő ügyekben.

Vidéken hat kerületi ügyészség működik, kompetenciájuk az érintett földrajzi területre terjed ki. Ehhez jön még egy külön, kerületi jogállású ügyészség - koppenhágai székhellyel-, amely kifejezetten a súlyos gazdasági ügyekben jár el kizárólagos illetékességgel.<sup>39</sup>

A kerületi ügyésznek számos helyettese, segítője van, utóbbiak közé esetenként civil ügyvédet is megbíznak egyes ügyek vitelével.

Az ügyészek eljárnak azokban az ügyekben, amelyek nem minősülnek a rendőrfőnökök "rendőri ügyének", illetőleg egészen elenyésző számban nem magánindítványra, különleges állampolgári kezdeményezésre indulnak.

Az Igazságszolgáltatási Törvény /Administration of Justice Act, rövidítve AJA/ előírásai szerint a rendőrfőnökök vádhatóságként kezdeményezhetnek és folytathatnak le eljárást kizárólagosan az első fokú és kerületi bíróságok hatáskörébe, elbírálása alá tartozó ügyekben. Ezek az ún. "rendőr ügyek".

Az a tapasztalat, hogy növekszik ezeknek az ügyeknek a száma és különösen 1984 óta a rendőrségek ezirányú szerepe - természetesen az ügyészségek által szigorúan felügyelve - jelentősen megnőtt. Ezen esetekben a rendőrfőnököt a helyettesek, vagy a rendőrügyészek képviselik a bíróság előtt. Nyilvánvaló, hogy a bíróság előtti képviseletre csak az jogosult,

akit erre nézve a Legfőbb Ügyész különlegesen kinevezett.

Éppen ezért szigorú előírás Dániában, hogy valamennyi rendőrfőnök és helyettese speciális jogi szakvizsgával rendelkezik - ez a kinevezés egyik előfeltétele.

A rendőrfőnököket vádhatóságként történő eljárásukban összesen 350, a rendőrségen működő, állományilag oda tartozó rendőrügyész segíti. A megoszlás arányairól: a nemzeti rendőrség központjában 35 ügyész dolgozik, a főváros rendőrségénél pedig 50. A többiek létszám, területi arányok függvényében a rendőri kerületekben /district/ szolgálnak, számuk három és tizenöt között mozog. Szerepük a vádeljáráson kívül a rendőri karrierstruktúrát is érinti, nevezetesen Dániában csak az lehet rendőrfőnök, aki egyéb szolgálati ágak mellett ügyészként, vagy rendőrügyészként is eltöltött huzamosabb időt.

Az AJA 722 szakasza - "...a vádhatóságok eltekinthetnek a vádeljárástól különlegesen enyhítő körülmények esetén...", s ez mindaddig terjedhet, ameddig e tevékenység "... nem sérti a közérdeket."<sup>1</sup> Erre alapozva a dán büntetőjog - szemben a magyarral, amely a legalitás elvére épül - az opportunitás elve szerint szerveződött. Ezen elv szerint a büntetőeljárás jelentős mértékben egyszerűsödik, szélesebb lehetőség van a vád elejtésére. A vád visszavonása két kategóriára osztható:

- feltételes visszavonás,
- visszavonás feltétel nélkül.<sup>125</sup>

Ezek közül az utóbbi a ritkábban alkalmazott. Erre jogeseti példa az a bizonyítottan józan életű gépkocsivezető, aki a nap által elvakítottan okozott halállal végződő balesetet.

A feltételes visszavonás esete gyakorta alkalmazott. Konjunktív feltételei vannak, amelyek:

- a vádlott feltétlen és teljes beismerő vallomása,
- az elkövetés és a körülmények teljes körű és hiteles bizonyítása, különös tekintettel a vádlott beismerésére,
- az eljáró bíróság jóváhagyására.

Különösen akkor kerül alkalmazásra, ha:

- ugyanezekkel a feltételekkel az ítélet feltételes szabadságot engedélyezhet a teljes bírósági eljárás végén,
- azon fiataalkorú elkövetők esetén, akiknek személyisége illetőleg körülményeik ismeretében joggal és okkal lehet bízni abban, hogy eleget tesznek a "Gyermekek és Fiataalkorúak Szociális Hatósága" /"Children and Young Persons' Welfare Authorities"/ előírásainak.<sup>38</sup>