

Finszter Géza: A jelenlét, mint rendőrségi funkció

A rendőrségi funkciók közül a legáltalánosabb és leghatásosabb a *jelenlét*. A *jelenlétre* a közterület rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek miatt van szükség. A veszély lehet reális és aktuális, ami a közjog által jól definiálható, vagy olyan mértékben absztrakt és távoli, hogy azt anyagi normában leírni nem lehetséges, de nem is szükséges. Mindezek ellenére a rendészeti jelenlét nagyon is tervezhető és a helyi szükségletekhez igazítható. Célszerű megszervezése nagyfokú cselekvési autonómiát követel a rendészeti hatóságtól, amellyel annál inkább képes élni, minél alaposabb szakmai ismeretek birtokában van és minél alkalmasabb az együttműködésre azzal a szűkebb társadalmi közeggel, amelyet védelmezni köteles.

Amennyiben a jelenlét a legáltalánosabb és leggyakoribb rendészeti funkció, ami csak nagyon áttételes és elvont normatív szabályozást visel el, akkor ebben erre tekintettel miként érvényesíthető a jog uralma? Ezen a ponton egy sajátos összefüggésre érdemes figyelni. Nevezetesen arra, hogy a jelenlét az esetek többségében nem jár együtt mások jogainak a korlátozásával, és nem igényel jogi felhatalmazást sem. Valójában ez a funkció nem több az önvédelemnél, amely minden embert megillet, és nem több a gondossági kötelességnél, ami viszont mindenkitől elvárható. Ezért lehetséges és kívánatos példának okáért az, ha a rendőrség közterületi szolgálatát az önkéntes segítőkkel, a polgárőrség tagjaival vagy esetleg a közterület felügyelet munkatársaival közösen látja el.

Az őrködés felfogható valamennyi rendészeti funkció egy elemének, de mint önálló hatósági szolgáltatás, azonosítható a *közbiztonsági szolgálatok* munkájával. Az őrködő jelenlét veszély előtti állapotot feltételez. Fő küldetése az, hogy az absztrakt fenyegetések ne fordulhassanak sérelembe. Az őrködés nem monopóliuma a rendészetnek, ez a feladat a legkönnyebben társadalmazható és a magántulajdon világában piaci szolgáltatásként is megtalálhatja a helyét. Ezekből az adottságaiból két, egymásnak ellentmondó következtetés is levonható.

Az egyik szerint az őrködés nem feltételez szakértelmet, nem is várható tőle különösebb eredmény, nincs mód hatékonyságának mérésére, ezért az egységes rendészeti szervezetben mindig csak alárendelt szerepet játszhat a bűnüldözés mellett. (Ezt a felfogást erősítette a múlt század hetvenes éveiben elvégzett Kansas City kísérlet, amelynek során az amerikai várost két egyenlő szektorra osztották, akként, hogy az egyik részben megduplázták, a másikban pedig felére csökkentették a rendőri jelenlétet. Ezután hosszabb időn keresztül mérték a közbiztonság alakulását a két területen. Azt találták, hogy a jogsértések száma nem emelkedett ott, ahol a korábban megszokotthoz képest fele annyi rendőr teljesített szolgálatot, viszont nem javult a helyzet abban a körzetben, ahol a rendőrök száma megduplázódott. Kész volt a diagnózis: a rendőri jelenlét semmiféle befolyással nem bír a közbiztonságra. Mint a következőkben látni fogjuk, ez a konklúzió nem volt helyes, mert a kísérlet megtervezői nem szakmai szempontok szerint alakították ki a megfigyelt szituációt.)

Létezik azonban egy másik értelmezése is a közbiztonsági jelenlétnek, ami új szempontokat vezet be. A hatósági őrködés ezek szerint igazi szakmai tudást feltételez, ami a veszélyek prognosztizálásán, és a rendelkezésre álló erők célszerű elosztásán alapszik. Az eredmények jól mérhetőek, de nem a statisztika módszereivel, hanem kockázatelemzéssel, a szubjektív biztonság rendszeres mérésével, a rendészeti szolgáltatások lakossági elfogadottságával.

A közbiztonsági szakmai kompetencia nem csupán a veszélyek helyes előrejelzésére és a kockázatelemzésre támaszkodik, hanem ugyanakkor a társadalmi környezettel való szoros együttműködés formáit is képes kialakítani. Fő eszköze a kommunikáció és a kooperáció. Ez a tevékenység igen kevés jogi szabályozást és nagyon sok helyi tapasztalatot követel. A közbiztonsági

szolgáltatnak legyenek pontos ismeretei a lokális biztonság erős és gyenge pontjairól, álljon folyamatos kapcsolatban a közösségekkel és azok képviselőivel, mutasson szolidaritást a magukat kevésbé megvédeni képes lakosokkal. Ezeket a követelményeket csak *egy decentralizált, nyitott szervezet* teljesítheti, amelynek tagjai feladataikat jó szakmai színvonalon látják el, és küldetésükkel erkölcsileg is azonosulnak. A veszélyek felmérése igényli, hogy helyismeret birtokában helyi döntések szülessenek, amelyekben jelen van a korábban felhalmozott tapasztalat. A beavatkozás lehetőleg a konfliktusok megelőzésére és ne azok szítására irányuljon. A túlzott kockázatkerülés megbéníthatja a cselekvést, és ami még nagyobb baj, egy elkésett akciót követően már rendszerint csak a hatósági kényszer szigorúbb eszközei hozhatnak eredményt.

Az Egyesült Államok egyik városában, Minneapolisban 1998-ban megismételték a Kansas City kísérletet, de merőben más előkészítéssel. Rendőrségi szakemberek sok tapasztalat birtokában jelölték ki a város úgynevezett „forró pontjait”, amelyek különösen fertőzöttek voltak a jogsértésektől. Ezután ezekben a körzetekben megduplázták, más helyeken viszont megfelezték a rendőri jelenlétet. A közbiztonság számottevően javult, egy év alatt a büntetendő cselekmények száma jelentősen csökkent. Bebizonyosodott, hogy amennyiben a közbiztonsági jelenlét megszervezésénél a szakmai jártasságra építünk, és amennyiben alkalmazkodunk a lokális szükségletekhez, az eredmény nem marad el.

A közbiztonsági szolgálat tehát abból az előfeltevésekből indul ki, hogy a társadalom alapvetően jogkövető, amelyik megérdemli a rendészet gondoskodását. Szakmai értékek: a konfliktus korai felismerése, az erőszakkerülés, a partnerekkel való együttműködési készség, a gyengékkel való szolidaritás, a másság tolerálása és a támogató beavatkozás (minél korábban, minél kisebb represszióval). A kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelyeknek a meghozatalában maga is részt vett. Azonosul munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálatának erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszere helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit parancsra soha nem lehet teljesíteni. A jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés *a közösségi rendőrség* szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillérei.

A rendészet közbiztonsági tevékenysége, beleértve a jelenlétet is, közigazgatási hatósági eljárások foglalata, amelynek jogi alapjait a közbiztonság anyagi joga, formáját a közigazgatási hatósági eljárási jog teremti meg. A közbiztonsági rendészet a végrehajtó hatalom (önkormányzati rendőrség esetében a helyi autonómia) közvetlen irányítása alatt áll. „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, őrködő természeténél fogva óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia, ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.”¹

A rendészet hatóság eljárásaiban egyfelől az alárendelt ügyfél számára kötelezettségeket írhat elő és ezek teljesítését szankció alkalmazásával kikényszerítheti. Másfelől viszont a rendészeti igazgatás hatósági szolgáltatás, amelynek során a hatóság köteles az ügyfelek jogai gyakorlásához előírt igazgatási feltételeket biztosítani. A közbiztonsági feladatok végrehajtása érdekében a rendészet széles körben támaszkodik lakossági kapcsolataira, és ugyanakkor tudatosul az is, hogy tevékenysége társadalmi ellenőrzés alatt áll. A közbiztonság hatósági feladatai és a társadalom önvédelmi jogosultságai között állandó kooperáció valósul meg. Ezért mondhatjuk, hogy a közbiztonságot szolgáló rendészeti igazgatás heterogén és nyitott rendszerként működik. Ezek a sajátosságok nem különböztetik meg a rendészeti igazgatást a közigazgatás más ágazataitól. A hatósági szolgáltatások körébe eső jogviszonyok, csakúgy, mint az engedélyezési ügyek és a különböző nyilvántartások vezetése felfogásunk szerint az általános közigazgatási hatósági jogviszonyok körén nem terjeszkednek túl.

¹ Concha Győző (1905): Politika, Közigazgatástan, Budapest, 313. o.

A közösségi rendőrség éppen a tipikus, az erőszak monopóliumra támaszkodó rendészeti funkciók teljesítésére nem képes, ezért a társadalom védelme a rendészet más szakmai szolgálatainak a kiépítését is megköveteli, azokét, amelyeknek első számú harci eszköze a legitim fizikai erő.

A közbiztonsági rendészet két alapfunkció ötvözeté. A veszélyelhárítás első mozzanata a jelenlét (őrködés), ami nélkülözhetetlen a fenyegetés kellő időben történő felismeréséhez és ahhoz, hogy a veszélyből ne legyen sérelmi állapot. Ha ez nem jár eredménnyel, következik a második mozzanat, a kibontakozó jogellenes cselekmények legitim erőszakkal való megfékezése.

A legitim fizikai erőszak monopóliuma

A rendészeti jogviszony abban különbözik más közigazgatási hatósági jogviszonyoktól, hogy az egyik oldalon jogsértés lehetősége merül fel, a másik oldalon a jogsértés reparálására a hatóság rendelkezésére áll a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Ez a felhatalmazás a szűkebb értelemben felfogott rendészet monopóliuma, amely az aktuális és közvetlen veszélyek elhárítására szolgál.

A megbontott közbiztonság helyreállítására irányuló rendészeti intézkedés alá-fölérendeltségi jogviszonyokat keletkeztet, amelyben a rendőrhatalom van fölényben, döntéseinek kikényszerítéséhez a megtámadott közbiztonság helyreállítását szolgáló erőszakot vehet igénybe. Ennek során a rendészet jogosult fizikai erő alkalmazására, amelynek legalitását a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti (egyebek mellett lásd rendőrségi és más rendészeti szervezeti törvények). Az ide sorolható rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan közigazgatási eljárásokban teljesíthetőek, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan vagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe. (Amint arra már utaltunk, az ilyen rendészeti intézkedések foglatatát nevezhetnénk rendészeti hatósági eljárásnak, megkülönböztetve azt az egyéb hatósági eljárásoktól, amelyek során fizikai erőszak bevetésére nem kerülhet sor.)

A rendészeti erőszak rendszerint két megközelítésben tárgyalható:

Az elsőt tekintjük egy *társadalomkritikai* szemléletnek, ami a rendőri hatalom deviáns megnyilvánulásait kutatja. Szociológusok, politikusok, újságírók, jogvédő szervezetek aktivistái látják és láttatják így a rendőrséget. Sajnos a rendészet gyakorlata bőségesen szolgáltat bizonyítékokat ehhez a látásmódhoz. Legplasztikusabb megfogalmazója az amerikai szociológus *Egon Bittner*, aki szerint a rendészetet az erőszak alkalmazásában nem kötik jogi normák, mert azok a veszélyhelyzetek, amelyek erre felhatalmazást adnak, nem formulázhatók jogi hipotézisekbe, de eljárási szabályokba sem. Az, hogy ki ellen és milyen mértékű erőszak kerül bevetésre, a rendőr intuícióján múlik. Az erőszak nem is tanítható, minthogy érzelmekkel átszőtt és indulatok által vezérelt. A rendőr gyakran úgy érzi, hogy a büntetést nem érdemes az igazságszolgáltatásra bízni. Minden rendőri erőszakban ott van a megtorlás mozzanata, amit azért nem érez a hatóság tagja önkénynek, mert a szervezeti kultúra azt közvetíti, hogy a bűnös megbüntetése igazán rendőri feladat, hiszen ő van abban a helyzetben, hogy a bűnt nyomban megtorolhatja. A társadalom sokszor helyeslőleg asszisztál ehhez a gyakorlathoz. Tapasztalati tény, hogy a jogkövetés mellett mindig van egy devianciára hajló kisebbség, akiknek a bűnös útját csak a fizikai erőszak képes elállni. Bittner szerint a biztonsághoz egy előre pontosan nem meghatározható erőszak „szétosztására” van szükség, amit a rendőrségek időről időre meg is tesznek.² Az erőszakkal való ilyen „gazdálkodásnak” vannak tipikus hibái.

Az egyiket nevezzük az *erőszak eskalációjának*, ami azt jelenti, hogy a jogsértők egy része egyáltalán nem riad vissza a mégoly kemény rendőri fellépéstől, hanem arra a saját agresszió növelésével válaszol. A hatvanas évek polgárjogi küzdelmei során vette észre *G. T. Marx* amerikai rendőrségkutató, hogy a gyengén kiképzett rendőri csapatok szabályos tömegverekedésbe

²BITTNER, EGON: *Police discretion in the apprehension of mentally ill persons*, Social problems, 14. (3)

bocsátkoztak a tüntetőkkel, pontosan átvéve azok indulatait és ilyen módon az alkalmazott erőszak felett elveszítették minden kontrolljukat.³ Ennek következménye ártatlan ember halála és súlyos sérülések tömeges előfordulása lett, tegyük hozzá, mindkét oldalon.

A másik típusibát nevezzük a „puha célpont” jelenségének, ami nem csupán azt jelenti, hogy a rendőrök az erőszak tárgyainak kiválasztásában előítéletek vezérelnek, hanem azt is, hogy mindig a legkisebb ellenállás iránya felé mozdítják a beavatkozást. Arra, ahonnan a legkisebb ellenállás várható és nem arra, ahol a rend helyreállítása az erő alkalmazását csakugyan megkövetelné. (Ezzel magyarázható az a gyakran látott jelenet, amikor tömegzavargások idején a rendőrök nagy csoportja hosszasan elidőz egyetlen földre tepert támadó „megleckéztetésével”, miközben a rendbontás más résztvevői teljes cselekvési szabadsággal folytatják a randalírozást, ezért hasznosabb, de kétség kívül veszélyesebb lenne velük foglalkozni.)

A rendőri erőszak társadalomkritikai elemzéséből furcsa paradoxon következik. A rendőrségi önkény kárhóztatói könnyen juthatnak arra az álláspontra, hogy minden rendőri kényszer jogellenes és önkényes, a rendőrök pedig arra, hogy minden fizikai bántalmazással járó tettük végső soron jogszerű és a közösséget szolgálja.

A rendészeti legitim erőszak monopólium *szakmai megközelítése* arra figyelmeztet, hogy az erőszak önmagában nem értelmezhető, azt mindig egy veszélyhelyzettel kell összevetni, azt vizsgálva, hogy a veszély elhárítása megkövetelte-e a fizikai erőhatalom alkalmazását (szükségesség), az erőszakkal okozott károk arányban voltak azokkal a veszélyekkel, amelyeknek elhárítását szolgálták (arányosság) és volt-e a rendőrségnek az adott beavatkozásra törvényes felhatalmazása (törvényesség). Az erőszakot tehát a veszélyvállalás legitimálja. Egon Bittner egyik kritikusa, a neves kanadai rendőrség-kutató, *Jean Paul Brodeur*, éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy Bittner egyszerűen nem vesz tudomást az erőszak veszélyelhárító jelentéséről, így azután számára alig létezik más, mind deviáns erőszak. Brodeur szellemesen jegyzi meg, hogy ez pontosan olyan képtelenség, mintha a tűzoltás társadalmi rendeltetését bizonyos mennyiségű víz szétlocsolásában látnánk, elfeledkezve arról, hogy mellel ezzel sikerül a tüzet is eloltani.⁴

Aronson szerint a veszélyvállalás a következő fázisokra bontható: először a helyzet veszélyességének felismerése, másodsor a beavatkozás felelősségének elvállalása, harmadszor annak felmérése, hogy milyen következményekkel kell számolni a beavatkozónak, mi a segítségnyújtás ára, negyedszer mi a várható haszon, ötödször annak felmérése, hogy van-e lehetőségünk kilépni a szituációból segítségnyújtás nélkül.⁵ A rendőr számára a veszélyhelyzet felismerése szakmai feladat, ami azt jelenti, hogy bizonyos tanulás és tapasztalatszerzés után ez a felismerés lényegesen könnyebb és biztosabb, mint a kívülálló laikusnak. A szakmai felelősség elvállalása jogi kötelesség, ami azt a látszatot keltheti, mintha nem is lenne mérlegelési lehetőség. Ez azonban nem teljesen van így. A jog arról is rendelkezik, hogy kinek van hatásköre a beavatkozásra és milyen szakmai kompetencia kell a fellépéshez. Ez utóbbi már valóban olyan mérlegelési helyzetet teremt, amelyben a rendőri kultúra adhat eligazítást. Pl. a hagyományos kontinentális rendészet a közbiztonság védelmét a közterületekre korlátozza, így a családi szférában jelentkező veszélyekre ez a szemlélet nem követel beavatkozást. Az olyan rendészet viszont, amelyiknél a köztér és a magánszféra nem különül el ilyen élesen, kötelességének fogja érezni a veszélyelhárítást akkor is, ha az a családi házon belül keletkezik. (Ne feledjük, hogy a rendészeti szempontból intézkedést igénylő veszély mindig jogellenes emberi magatartásból keletkezik, ezért itt az a kérdés, hogy miként ítélje meg a hatóság a magánterekben jelentkező jogellenes támadásokat, amelyek veszélyt már kiváltanak, de szabálysértési vagy büntetőjogi tilalomba még nem ütköznek. Teljesen más a tűzoltó vagy a katasztrófa elhárító magatartása, akinek aktivitása csak megnövekszik akkor, ha magánterekből kell menteni. Ez azzal

³GARY T. MARX: *Un entretien avec le professeur*, La Police en Europe, IHESI, Paris, 1992, 297

⁴BRODEUR, Jean-Paul: *Police et coercition*. Revue Française de Sociologie, 1994/ XXXV-3

⁵ARONSON, Elliot: *A társas lény*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002, 68-70.

függ össze, hogy az utóbbi esetekben a beavatkozás egyértelműen támogató, segítő, míg mondjuk a családi konfliktus megoldását vállaló rendőr tudatában van annak, hogy miközben a sértettnek segít, a támadóval szemben kénytelen lesz hatósági korlátozást alkalmazni, utóbb pedig fellépésének jogszerűségét nagyban befolyásolja az, hogy a konfliktus szereplői miként oldják meg az egymás közötti feszültségeket.)

Az elhárítás következményeinek mérlegelésénél a rendőr három szempontot vehet figyelembe. Először számol azzal, hogy fellépése folytán elmarad, illetve jelentősen mérséklődik a veszélyhelyzetből következő sérelem. Másodszor felméri, hogy fellépésével szakmai sikert érhet el, végül pedig bízik abban, hogy tevékenységével az egész testület jó értékelést kaphat. A szervezeti kultúra akkor produktív, ha abban tud segíteni, hogy ez a hármasszempontú követelmény ellentmondásmentesen valósuljon meg. Ha példának okáért a testületi értékrend az erő alkalmazását jobban elismeri, mint a konszenzuskeresést, akkor az alkalmazott eszköz keménysége nagyobb sikert fog hozni, mint a valóságos eredmény. A szervezeti kultúra tehát lehet kontra-produktív, értékrendje távolít, és nem közelít a társadalmi hasznossághoz.

Az erőszak alkalmazása akkor lesz produktív, ha az erő professzionális alkalmazásának elsajátítására a kiképzés és a gyakorlatok lehetőséget biztosítanak. A szakmai hozzáértés teszi, hogy az erőszak szétosztása nagyon is jól meghatározható céloknak alárendelt, amely az erőszakot mind a jogszerűség, mind a célszerűség szempontjából értékelhetővé teszi. A jogszerű erőszak csak eszköz egy társadalmilag helyes cél eléréséhez akkor, amikor a veszély elhárításának más módja már nincs. (Ezt hívja a szakirodalom *instrumentális erőszaknak*.)

A kiképzetlenség a hatósági erőszak jogsértő alkalmazásának egyik forrása. (Ezt hívja a szakirodalom *derivatív erőszaknak*, amikor a fizikai erőhatalom bevetése indokolt ugyan, de a szükséges mérték túllépése szakmai műhibának fogható fel, amiért elsősorban a hiányos felkészítés okolható.) Egy olyan szervezet, amely az erőszak kultuszát hirdeti, könnyen magához csalogathat jellemükben korlátolt, pszichéjükben sérült embereket, akik agresszív ösztöneiknek keresnek kielégülést. A rendészeti jogsértések egy része *deviáns erőszaknak* minősíthető, kiküszöbölése a gondos felvételi válogatás és a következetes kiképzés által érhető el. Jól integrált szervezetekben (ahol a szervezeti célok és a belső értékek összhangban vannak), az ilyen devianciák hamar lelepleződnek, rosszul integrált szervezetekben (ahol a szervezet társadalmi rendeltetése és a belső értékrend között ellentmondás feszül) a deviáns magatartás még jutalomban is részesülhet. Attól sem kell tartani, hogy az elkövetőt felelősségre vonják, mert a belső szolidaritás, „... a hallgatás törvénye” megvédelmezi a törvényesség ellen vétőket. Ez pedig egy idő után az egész szervezetet deviánssá teszi. Egy amerikai rendőrség kutató híres hasonlata szerint, egyetlen rohadt alma még nem alkalmas arra, hogy egy egész kosár gyümölcsöt megfertőzzön, de ha maga a kosár terjeszti a bajt, akkor valamennyi alma, amelyik abba belekerül, rothadásra van ítélve.”⁶

A szakmai elemzés arra figyelmeztet, hogy a rendészeti erőszak akkor maradhat meg a legalitás keretei között, ha a fizikai erőhatalom alkalmazására a rendőrt szakmai tréningek és helyzetgyakorlatok által jól felkészítették és a legitim erőszak erkölcsi fundamentumait is magáénak vallja. Ez a felfogás elfogadja azt az adottságot, hogy a veszélyhelyzetek fizikai erőszakkal történő elhárítása nem foglalható részletező jogi eljárásokba, ezért a jogi felhatalmazás mellett erkölcsi értékelés is szükséges a helyes döntéshez.

Az erőszak legitimitását a közigazgatási jogból meríti, az alkalmazás korlátjait a jog határozza meg, de a részletes eljárási szabályok nem jogi normák, hanem szakmai technológiák. Ennek megfelelően a rendészeti szerv és annak az utasítás adására illetve a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező tagja, e kompetencia keretei között, a végrehajtásért jogi és szakmai felelősséggel egyaránt tartozik.

⁶Sherman, L. W.: *Police corruption*. Garden City, NJ. Anchor Press, 1974

A jogállami rendészet kialakította azokat a kritériumokat, amelyek alapján az alkalmazott erőszak jogszerűsége és szakszerűsége értékelhető. Ennek megfelelően a legitim fizikai erőszak:

- *eszközjellegű*, mert rendeltetése nem a jogellenes magatartások tanúsítóinak megbüntetésére, nem a megtorlás, hanem a jogellenes állapot megelőzése vagy megszakítása, illetve a későbbi felelősségre vonás biztosítása,
- *szükséges* erőszak, mert csak akkor vethető be, ha a veszély más módon nem szüntethető meg,
- *minimális* erőszak, mert a legkisebb sérelem okozásával, a vétlen személyi és tárgyi környezet feltétlen kíméletével valósítható meg,
- *arányos* erőszak, mert nem okozhat nagyobb hátrányt, mint aminek az elhárítását szolgálja,
- *reaktív* erőszak, amennyiben jogellenes támadással szemben lép fel, arra adott válasz, térben és időben a jogellenes cselekménnyel szinkronizált, minthogy csak a jogellenes magatartással azonos helyszínen és csak addig marad legitim, ameddig a jogellenes állapot fennáll,
- *professzionális* erőszak, minthogy alkalmazásának technológiáját a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése határozza meg.

Azonban éppen a professzionális jelleggel összefüggésben ehelyütt is felmerül, miként érvényesíthető a jogszerűség a legitim fizikai erőszak alkalmazása során? Erre hatásos jogi technikák kínálóznak:

- a felhatalmazás mindig törvényből származik,
- az alkalmazás korlátjait és tilalmait a jog állapítja meg,
- az alkalmazásért a rendvédelmi szerv és annak eljáró tagja felelősséggel tartozik.

A hatékony rendvédelem kívánalma az előbbiekkal kapcsolatban aggályokat is szülhet. Vajon a jog nem telepszik-e túlságosan a rendészeti fellépésre, ezáltal elbizonytalanítva a törvényes erő alkalmazóit és lerontva a védelmet szolgáló legitim erőszak hatásfokát?

A megoldást keresve a rendvédelem jogának paradoxonára bukkanunk, nevezetesen azt látjuk, hogy minél veszélyesebb a jogellenes támadás, minél nagyobb erő kell annak legyűréséhez és minél távolabb állunk a jogsértő állapot felszámolásától, annál nagyobb erőket alkalmazhat a rendészeti védelem és annál nagyobb a fellépés cselekvési szabadsága. A le nem győzött bűnös támadással szemben, annak felszámolására bevetett rendészeti intézkedést célszerű rendészeti válasz-erőszaknak nevezni, hogy az intézkedéseknek ezt a felettébb markáns körét megkülönböztessük a büntetőeljárás kényszerintézkedésektől. Előbbi esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz. Ugyanakkor a felhatalmazás kereteit szigorú szabályok jelölik ki:

„A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

A rendőrségnél alkalmazható kényszerítő eszköz rendszeresítésének szabályait rendelet útján a Kormány állapítja meg.

A miniszter rendeletben állapítja meg a Rendőrségnél rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusát, fajtáját. A Rendőrségnél csak olyan kényszerítő eszköz rendszeresíthető, amelynek szabályszerű használata a törvényes intézkedés céljának elérésére alkalmas, megfelel a vonatkozó élet-, egészség- és balesetvédelmi előírásoknak.

A rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás

tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni.” (Rtv./ 16. § 1-4 bekezdések)

Az információszerezés funkciója, a bűnügyi rendészet

A rendészeti bűnüldözés célja a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, az állam büntető igényének biztosítása. A bűnüldözés rendje a büntetőeljárás-jog szabályozási tárgya. A felderítés és a nyomozás során alkalmazott legitim fizikai kényszer a büntetőeljárásban szabályozott kényszerintézkedésekre korlátozódik. Ezek nem az elkövetett bűncselekményre adott válasz-erőszakok, nem is előre hozott büntetések, hanem a büntető igazságszolgáltatás előkészítését szolgálják. Az eljárási kényszerintézkedéseknek ezért csak eljárási indokai lehetnek.

A rendészeti eljárások azon szakasza, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a hatósági funkciók eddig tárgyalt megjelenési formáitól. Ebben az esetben a cél már nem a megsértett közrend helyreállítása, hanem az állam büntető igényének az érvényesítése. Ezen eljárások tárgya a szabálysértés, illetve a bűncselekmény, formája a szabálysértési vagy a büntetőeljárás, eszköze a bizonyítás.

Érdeemes a jelenlétben és a legitim fizikai erőszak alkalmazásában kifejeződő funkciókat összevetni a büntetési igényt magalapozó bizonyítással. A közbiztonságot védelmező rendészeti beavatkozás jellemzői:

- a jogsértő magatartás rendészeti eszközökkel történő megszakítása restauráló jelentőségű, általa helyreáll a közrend,
- a rendőri jelenlét és a legitim erő alkalmazása, illetve annak aktuális lehetősége közvetlenül preventív hatású, képes nem csupán megszakítani, de meg is előzni a jogellenes állapot létrejöttét,
- az időszerű rendészeti jelenlét és erőszak kárelhárító és kárenyhítő lehetőségei igen szélesek, a potenciális áldozatot megvédeni képes, a megtámadott sértett számára nyújtott segítség a véttlen embert óvhatja meg a súlyosabb következményektől,
- a rendészeti célú erőszak abszolút érvényességű, a rend helyreállításáig tart és e cél elérése előtt nem fejezhető be, mindez viszont nem egyszer az alkalmazott erő eskalációjával jár,
- a rendészeti jelenlét és az erő alkalmazása a parancs hatálya alatt áll, a szolgálati utasítás lehet normatív, amikor a rendőr egyedül cselekszik, és lehet egyedi szolgálati aktus, amikor a rendőr kötelékben hajt végre feladatot,
- a rendészeti erő alkalmazása önmagában zárt rendszert alkot, a művelet irányítása és a végrehajtás a hierarchia által meghatározott, a szolgálati renden kívüli utasítást nem visel el,
- a rendészeti beavatkozás objektív, annak tárgya leküzdendő veszély, ezért annak sincs jelentősége, hogy a veszélyt kiváltó magatartás jogilag miként minősül, és annak sem, hogy az elkövetőnek felróható-e. (Az élet- és vagyonbiztonságot támadó elmebeteg is meg kell fékezni.)

A büntetési igényt szolgáló bizonyításról viszont, az előbbiekkal szemben azt állapíthatjuk meg, hogy:

- nem restaurálja a jogellenes állapotot, hanem valamely múltbeli tényállást rekonstruál, illetve jelenbeli eseményt regisztrál, általa a közrend nem áll helyre,
- a bizonyítás preventív hatása csupán közvetett és nem is a konkrét helyzetre, hanem a jogellenesség jövőben remélt elkerülhetőségére vonatkozik,
- kárelhárító vagy enyhítő szerepe nincs (sőt gyakran egyenesen akadályozza a gyors reparációt), a sértett megóvására alkalmatlan, ellenkezőleg, esetleg számára további terheket jelent,
- a legitim erőszak a büntetőeljárás kényszerintézkedésekre korlátozódik, a kényszerítő eszközök az eljárás kontrollja alatt és felügyelet mellett alkalmazhatóak, sokszor nem is saját elhatározásból, hanem más büntetőeljárás hatóság vagy a bíróság döntése alapján

kerülhet sor a bevezetésükre, az erőszak az eljárásban nem eszkalálódhat, vagy ha igen, az csak törvénysértés útján valósulhat meg,

- a büntetési igényt szolgáló bizonyítás nem törhet feltétlen eredményre, ellenkezőleg, a jog beletörődik abba is, hogy a törvényesen lefolytatott eljárás esetenként sikertelen marad,
- a bizonyítást a jog és a kriminalisztikai ajánlások együttesen alakítják, a jog előírásait megkerülő vagy a természettudományos törvényeket semmibe vevő parancsokat nem tűri el,
- a bizonyítás eljárási rendje az alkotmányos büntetőeljárás hatálya alatt áll, ezért egyenesen igényli a külső kontrollokat, az egész eljárás a jog szigorú szabályainak betartásával valósulhat meg,
- a bizonyítás individualizál, tárgya a jogi felelősség megállapítása, ezért a felróhatóság hiánya az eljárás akadálya, illetőleg megszüntetési ok.

Megjegyezzük azonban, hogy bűnüldözési feladatokat lát el nem rendőrségi nyomozó hatóság is, amelynek rendészeti feladatai egyáltalán nincsenek (ügyészség). Más nyomozó hatóságok olyan szervezeteken belül kapnak helyet, amelyeknek nem általános, hanem csak speciális rendészeti feladataik vannak (pénzügyőrség). Vannak továbbá olyan rendészeti szerveknek nem minősülő bűnüldöző hatóságok, amelyeknek feladata a bűncselekmények titkos információgyűjtéssel történő felderítése, de nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkeznek (katonai és civil nemzetbiztonsági szolgálatok, továbbá a Nemzeti Védelmi Szolgálat).

Míg a veszélyelhárítás rendészeti jellege alig vitatható, a felderítésnek és a nyomozásnak a rendszertani helye nagyon is problematikus. Egyes nézetek szerint a nyomozás is integráns része a rendészeti igazgatásnak, a munkamegosztás rendjén azonban szervezetenként is elkülönül egymástól a rendet óvó és az azonnali beavatkozásra felelős közbiztonsági rendőrség (la police bas), valamint a „jogrend helyreállításában segédkező biztonsági rendőrség” (la haute police). További elválasztó ismérv, hogy „...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést.” Hallatlanul fontos megállapítás, azt is mondhatjuk, hogy a jogállam egyik axiómája. Ha ez az elv nem érvényesül, végzetesen összekeveredik a két hatalmi ág, a végrehajtó hatalom és a bíraskodás társadalmi rendeltetése. A rendőr büntetni akar, mert az igazság birtokosának érzi magát (szakmai szerepéből adódóan időnként csakugyan az), úgy gondolja, hogy nincs szükség a független bíróságra. A bíró viszont – amennyiben az igazságszolgáltatásnak olyan társadalomvédelmi funkciót tulajdonít, amelyre az valójában nem alkalmas – a társadalom védelmezőjeként a rendőr szerepébe helyezi magát, úgy véelve, hogy a közösség érdeke esetenként még az igazság megállapítását is mellőzhetővé teszi. „A jog uralma, amelyet végső soron a bíróság tart fenn, adja az egyénnek valamint az államhatalomnak azt az érzést, amelyet biztonságnak nevezünk.”⁷ Jól értsük azonban, ebben az esetben nem a manapság divatos szubjektív biztonságról van szó, hanem arról a biztonságról, amelyben az állam nyugodt lehet afelől, hogy az általa megalkotott büntető tilalmaknak csakugyan érvényt fognak szerezni, az egyén viszont okkal számíthat arra, hogy a bíróságok függetlensége az államhatalom önkényétől is képes lesz megvédelmezni őt.

Mások a közbiztonság feletti őrködés és a bűnüldözés dichotómiáját akként vélik feloldani, hogy hangoztatják, miszerint a nyomozás egy szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás egyik eleme, a büntető per előkészítő szakasza. Végül néhány szerző különbséget tesz a nyomozás elrendelése előtt folytatott felderítés és a büntetőeljárási szabályok szerint lefolytatott nyomozás között, az előbbit a rendészethez, az utóbbit pedig az igazságszolgáltatáshoz sorolva.⁸

⁷ Concha Győző: *Politika...*, im., 314.

⁸ Finszter Géza: *A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban*, Kriminológiai Tanulmányok, 37. kötet, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2000, 101.

A veszélyelhárító rendészeti intézkedés és a bűnüldözés időnként elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ennek az adottságnak tipikus megjelenése a tettenérés. (Ami utóbbi a kriminalisztikában szélesebb értelemben használatos fogalom, mert magában foglalhatja a menekülő elkövető üldözését és elfogását, valamint azoknak a taktikai akcióknak az összességét, amit forró nyomon üldözésnek szokás nevezni. Az ilyen operációk rendszerint közbiztonsági és bűnügyi rendőrök együttműködésében bonyolódnak.) Vannak bűncselekmények, ahol a közbiztonsági és a nyomozóhatósági intézkedések ilyen összekapcsolódása fogalmilag elképzelhetetlen – lásd az ún. sértett nélküli, nem helyszínes deliktumokat – máskor viszont az elkövetés és a tudomásszerzés között elmúlt hosszabb idő zárja ki a veszélyelhárító és a nyomozási funkció egybeesését.

A közbiztonsági és a bűnügyi rendészet egysége, vagy a két funkció éles elválasztása ősi vita, amelyre igazán egyértelmű választ eddig nem sikerült adni. Feltehetően azért, mert ilyen válasz nem is létezik.

Ami a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok egységét vagy szervezeti elkülönülését illeti, az alkotmányos jogállami berendezkedések mindkét megoldásra bőséges példával szolgálnak. A kétféle tevékenység a legteljesebb mértékben az angol rendőrségi modellben fonódott össze. Ez magyarázható az angolszász jogfelfogással, amelyik a rendőrséget mintegy a bűncselekménnyel megtámadott civil társadalom képviselőjének tekintette (a fegyveres polgár fikciója), a bíróságot pedig olyan kizárólagos büntető hatalomnak tételezte, ahol a tiszta vádelv érvényesítésének megfelelően az egész bizonyítási eljárás, a tényállás elsődleges és eredeti megállapítása a tárgyaláson történik, nem pedig egy alig kontrollált előzetes eljárásban, amelynek az anyagát a tárgyalás egyszerűen csak felmondja. További szempont lehet az is, hogy az angol büntetőeljárás sokáig nem ismerte a kontinentális rendszerekben kulcsszerepet vállaló ügyészség intézményét. Az európai eljárási rendszerek összehasonlító vizsgálata azonban arra mutatott rá, hogy az angolszász modell több pontokon közelít a kontinentális megoldásokhoz. Tiszta vádelv sehol nem érvényesül. Az előzetes eljárás szakszerűsége vagy annak hiánya, netán a nyomozásban elkövetett törvénysértések súlyos bírósági tévedésekhez vezethetnek, amelyet a vádelv mégoly széles biztosítása sem képes reparálni. Nem tartható a rendőrség fegyveres polgár fikciója sem, ezért a nyomozási eljárását részletes törvényi szabályozással kell megregulálni és egyúttal hatósági eljárássá formálni. Az állami büntetőjogi igény érvényesítése vádhatóság létesítését követeli. A politikai élet tisztaságát is veszélyeztető legsúlyosabb gazdasági bűncselekmények nyomozását olyan független hatóságra célszerű bízni, ami sem a központi kormányzat, sem a helyhatósági igazgatás által nem befolyásolható.

A *felderítés* és a nyomozás a bűnüldöző szolgálatok alapfunkciója, amit leírhatunk egy kettős célra irányított információszerző tevékenységnek is. Az egyik cél rendészeti annyiban, amennyiben a még le nem leplezett előkészületi cselekmények feltárását és a bűnös magatartás megszakítását foglalja magában. A rendészeti jelleg abban is megjelenik, hogy a felderítés a hatósági jelenlétnek egy titkos vagy leplezett formájában teszi lehetővé a bűncselekménygyanús folyamatokról való tájékozódást. A rendészettel fenntartott közeli rokonságot igazolandó, emlékeztetünk arra, hogy a felderítés szabályai nagyobb részben a rendészeti jogban találhatóak. (Az Rtv. szabályozza a titkos információgyűjtés rendjét.)

A túlnyomóan titokban megszerzett információk alapozzák meg a veszélyelhárító beavatkozást, ami gyakran csak a legitim fizikai erőszak igénybevételével lehet sikeres. A felderítő rendészet a közbiztonsági és a karhatalmi (csapaterős) fellépésektől mégis abban különbözik, hogy a beavatkozást mindig megelőzi a veszélyesnek ítélt magatartások büntetőjogi értékelése, az információszerzés eljárási szabályai a rendészeti jogban és/vagy a büntetőeljárás jogban szigorúan meghatározottak, és a felderítés törvényben előírt esetekben ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött.

Az utóbbi jellemzők már átvezetnek a bűnüldözés másik céljához, az állam büntető igényének érvényesítéséhez szükséges *nyomozás* teljesítéséhez, a büntető igazságszolgáltatás előkészítéséhez.

Ennek az alapképlete az, hogy a bűncselekmény elkövetése a gyanúban megfogalmazott feltételezés szerint a múltban már bekövetkezett, a közbiztonság megsérült, de a megsértett jogrend az igazságszolgáltatás által még helyreállítható. A nyomozásban megtestesülő bűnüldöző funkció lényegesen távolabb esik a rendészeti jelenléttől és a legitim erőszak monopólium bevetésétől, minthogy fő hivatása a múltban lezajlott kriminális események rekonstruálása a bizonyítás által. Ez a szakasz a felderítéshez képest még részletesebben szabályozott a büntetőeljárás jogban, az egész tevékenység felett érvényesül az ügyész rendelkezési joga, célja pedig a hitelt érdemlő, ügyre tartozó, a tárgyaláson felhasználható és a büntető felelősség megállapításához elégséges bizonyíték összegyűjtése. A nyomozásnak nincs önálló célja, egyetlen alkotmányos rendeltetése csak az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. A nyomozás során feltárt információkkal a nyomozó hatóság nem rendelkezhet szabadon, nincs tehát információs monopóliuma. Hasonlóan nincs rendészeti erőszak monopóliuma sem, a kényszerintézkedések jogi alapját és rendeltetésüket nem a rendészeti, hanem a büntetőeljárás jog teremti meg. A személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések az igazságszolgáltatás szigorú kontrollja alatt állnak, mind az okok megállapítása, mind a végrehajtás módja és célja tekintetében. (Az előzetes letartóztatásnak pl. nem lehet célja a bűncselekmény megtorlása, nem lehet büntetésként alkalmazni, de nem lehet célja a beismerő vallomás megszerzése, a gyanúsított lelki vagy testi gyötrése sem.)

A felderítés és a nyomozási tevékenység tehát több ponton eltérő előfeltevésekre építkezik, és ezért eltérő értékrendet alakít ki a maga számára.

A felderítés hipotézise az, hogy a bűncselekmény-gyanús tevékenység folyamatban van, az általa keltett veszélyekkel, mint aktuális fenyegetéssel kell számolni, a sikeres beavatkozáshoz a rejtőzködés és a bűncselekménnyel érintett környezet megtévesztése szükséges. Ez nem kooperáló, hanem konfrontáló magatartást igényel, amit csak zárt, erősen hierarchikus és centralizált szervezetek képesek teljesíteni.

A nyomozás abból a feltételezésből táplálkozik, hogy a bűncselekmény gyanús magatartás a múltban lezajlott, a veszély aktuális elhárítása már elkésett, de lehetőség van a tényállás rekonstruálására, az elkövetők személyazonosságának megállapítására és kézre kerítésükre is. A nyomozás a valóság megismerésének természettudományos módszerein túl, a jogkövető társadalommal kooperálva, éppen hogy feltárja szándékait, és ehhez kéri az egyének és a közösségek támogatását. Ugyanakkor a nyomozás titkosságát is követel, minthogy gyakran ez lesz az eredményesség legfontosabb feltétele.

A nyomozás fő eszköze az információszerzés. Az adatgyűjtés nem korlátlan, mert szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a nyomozás keretében mikor, milyen eszközökkel és kikkel kapcsolatban történhet adatgyűjtés. A bűnügy szemlélete nem a jelenben zajló és a jövőben prognosztizálható bűncselekmények megszakítására és megelőzésére irányul, hanem a múltban történt jogellenes cselekmények feltárására, a történeti tényállás rekonstruálására, a bizonyítékok összegyűjtésére. Mindennek egyetlen legitim célja lehet, az igazságszolgáltatás előkészítése. A nyomozás nem tekinthető harcnak, mert célja nem az elkövető legyőzése, hanem az állam büntetőjogi igényének az érvényre juttatása. A harc csak győzelem esetében lehet sikeres, az igazságszolgáltatás viszont az igazság megállapítására alapul, ezért gyakran a sikert az jelenti, hogy nem születik meg a marasztaló ítélet. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt és nem követelhető tőle a feltétlen eredményesség. A nyomozás önmagában a bűnügy megoldására nem alkalmas, tevékenysége csupán az igazságszolgáltatás kontrollja alatt lehet legitim.

A rendészeti és a bűnügyi feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése.⁹ A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni, és nyomon követni.

A bűnüldözési feladatok ellenben analízisre épülnek, minél konkrétabb, minél inkább individualizált az információ, annál nagyobb a siker esélye. A rendészet a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elháríthatja azt, a kései felismerés a legitim fizikai erőszak alkalmazását teheti szükségessé. A döntés mindkét esetben rendkívül széles mérlegelési szabadsággal és önállóan hozható meg. A rendészeti intézkedés hierarchián kívüli irányítást nem tűr el. Viszont a döntésért vállalt felelősség sem hárítható át. A felderítés csak a bűncselekmény kifejlődésének meghatározott stádiumában léphet közbe, ennek határait és módját a jog szigorú szabályai határozzák meg. A beavatkozás tehát nem lehet spontán, és nem lehet autonóm, továbbá egyenesen igényli a külső irányítást. Ez fejeződik ki az ügyész rendelkezési jogában, de esetenként a bíróság engedélyezési jogköreiben is. A rendészeti felhatalmazás gyakran elegendő a veszélyelhárítás sikeres befejezéséhez, sőt az erőszak monopólium azt is jelenti, hogy abban hatósági felhatalmazással a rendészetten kívül más szervezet vagy személy csak járulékosan, a rendőrség segítőjeként vehet részt.

Ezzel szemben a bűnüldözés ilyen önállósággal nem rendelkezhet, egyetlen feladata az igazságszolgáltatás előkészítése. Vannak ugyan elterelésre alkalmas jogintézmények, de ezek is a jog által szigorúan körülírtak, nem tartoznak a rendőrség mérlegelési körébe és minden esetben igazságszolgáltatási szerv engedélyéhez kötöttek. A végrehajtó hatalom az állam büntetési igényéről nem mondhat le és ilyen felhatalmazást egyetlen általa irányított államigazgatási szervezetének sem adhat. Másfelől viszont igaz, hogy a kormányzat_mindenkori kriminálpolitikai elgondolásaival jelentős befolyást képes gyakorolni a büntető jogalkotásra valamint a bűnüldözés szervezeti, személyi és pénzügyi feltételeire.

⁹ Gilly, Thomas: *La sécurité intérieure. Un concept en mutation*, Revue internationale de criminologie, 1998/2. szám, 154.