

Közbiztonság és jogállam

Aki a rendészeti igazgatás történetét ismeri, tudja, hogy annak kulcsfogalma a közbiztonság. Minthogy a rendészet a közigazgatás első modern kori megjelenése volt, mondhatjuk azt is, hogy a közbiztonság a köz- és magánélet elhatárolódásának, a köz- és magánterek markáns elkülönülésének idején vált olyan társadalmi szükségletté – elsősorban a mind inkább terebélyesedő városokban –, amelyet az egyes emberek és közösségeik a maguk erejével kielégíteni nem tudtak. Oltalmazásához rendőrségi hivatalt kellett létrehozni, ahol az őrködés szakmai hozzáértéssel történt, és amely a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket az állami impériumból nyert fizikai erőszak monopóliumának birtokában hárította el.

Az Alkotmánybíróság egyik határozata az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának összefüggésében szól a közbiztonság fogalmáról: „A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg [pl. a büntetőjogi és szabálysértési felelősségnél a Btk., az 1999. évi LXIX. törvény és a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szabályaiban], hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (pl. az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr.-ben), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (pl. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény szabályaiban). A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.” (13/2001. /V. 14./ AB határozat)

A tudományos vitákban állást foglalni valóban nem feladata az Alkotmánybíróságnak, de megkerülhetetlen minden kutató számára, aki a rendészetet tanulmányozza. Az elmélet felelőssége éppen az, hogy tiszta fogalmaival, igazolt tartalmakat hordozó definícióival segítse a vizsgált jelenségek törvényszerűségeinek felismerését. Ha vannak magyarázataink a közrend és a közbiztonság tartalmára, akkor ezzel segíthetjük a rendészeti igazgatás gyakorlatát, továbbá elvégezhetjük a rendőrségi praxis kritikai elemzését is.

KÍSÉRLETEK A KÖZBIZTONSÁG MEGHATÁROZÁSÁRA

Álláspontunk szerint a közbiztonság mint jogi tárgy, védendő értékek összessége, amelynek azonban a rendészeti jog nem a sérthetlenségét kívánja biztosítani, hanem annak oltalmát államcélként határozza meg.

Arra már kevesen emlékeznek, hogy a közbiztonság egy bizonyos jelzős szerkezetben a szocialistának nevezett korszak politikai reklámjaként működött: „A Magyar Népköztársaság közbiztonsága szilárd!” olvashattuk számos hivatalos közleményben, de főleg a soros pártkongresszus belügyről szóló határozatában. És ami érdekes, hogy tényleg szilárd volt, csak éppen szabadság nélkül nem sokat ért. A rendszerváltó idők lelkesedésében ezt így hittük. A kilencvenes években a bűnözés addig nem tapasztalt terjedése sokakat elbizonytalanított. Lehet, hogy mégis a biztonság az értékebb jószág? A kutató erre a kérdésre is válasszal tartozik.

1990 végén neves külföldi rendőrségi szakértők világitották át a legnagyobb rendvédelmi szervezetet, a rendőrséget. Egyik első jelentésükben ekként határozták meg a közbiztonság fogalmát: *A közbiztonság a nem anyagi jellegű infrastruktúrának az a része, ami ahhoz szükséges, hogy az egyének és közösségeik megvalósíthassák a társadalom számára értékes céljaikat.* Az, hogy a közbiztonság az értelmes munka feltétele, csakúgy, mint az úthálózat vagy a hírközlés, azért látható be nehezen, mert amikor megvan, akkor nem gondolunk rá, nem használjuk úgy, mint a sztrádát vagy az Internetet. Amikor pedig hiányzik, akkor a magunk erejéből már képtelenek vagyunk pótolni.

A közbiztonság védelmezése beruházás-igényes feladat, amiként az útépités is nagyon drága vállalkozás. De az idézett formulában van még egy felismerés: a közbiztonság csak akkor értelmes, ha támogatja a kockázatokat is tartalmazó, személyes bátorságot és autonómiát követelő, felelősséget is vállaló, értékteremtő munkát. Az alkotó tevékenység egyéni és közösségi szabadságjogokat feltételez. Az a biztonság, ami az emberi jogok megsemmisítésével érhető el, semmit nem ér, mert az ilyen állapot a társadalom teremtő erejét pusztítja el. A rendészet erőszakmonopóliuma csak a már létrehozott értékek védelmére alkalmas, represszióval új értékek nem állíthatók elő. Ezért nem tudta megmenteni a szilárd közbiztonság a tekintélyelvű rendszerek összeomlását.

Van olyan megközelítés, ami együtt kezeli a közrend és a közbiztonság kategóriákat, keresve ezek kapcsolatait.^[1] Ez a szemlélet a következőkre mutat rá: a rend jogi fogalma arra az adottságra épít, hogy az egyének és közösségeik harmonikus működésének a feltételei az ember által megismerhetők és követhetők, sőt e kondíciók a magatartások jogi szabályozása révén megteremthetők, illetve a tilalmak által megvédelmezhetők. A jogi eszközök azonban nem alkalmasak minden társadalmi cél elérésére, ezért a jogrend a társadalmi rendnek csupán az a része, amely normatív kifejezést is kaphat.^[2]

[1] Finszter 2003.

[2] Kántás 1997, 50.

A jogrend maga legalább két részre osztható: magánjogi rendre, amelynek a központjában a piaci viszonyok rendezettsége áll, továbbá a közjogi rendre, amelyben az egyén és a közösség, az állam és polgárainak szabályozott kapcsolatai találhatóak. A közjog által létesített rend a közrend.

A magánjogi rend és a közrend egyaránt a polgárok önkéntes jogkövetése által valósul meg, de egyik sem nélkülözheti a védelmet a jogsértő magatartásokkal szemben. A civilisztikában erre szolgál a tulajdon elismerése, a felek rendelkezési joga, a szerződéses szabadság, a birtokvédelem és végső soron a polgári jogi igény érvényesítése bíróság előtt. *Az előbbiektől különbözik a rendészet, ami a közrendnek a közjog által jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól való közjogi eszközökkel történő oltalmazásával azonos.*^[3] A rendészet számára a közrend egyfelől a védelem tárgya, amely felett a rendőrnek őrködnie kell, másfelől a védelem formája, amelyet a rendőrségnek és minden eljáró tagjának be kell tartania. (A közrendet nem lehet a közrendhez tartozó normák megsértésével védelmezni.)

Rendészeti feladatok a közjognak két területén fogalmazhatók meg: közigazgatási hatósági feladatok a közigazgatási jogági kompetenciában és bűnüldözési feladatok a büntetőjogi kompetenciában.

A rendészeti feladatok meghatározásának tehát az előbbiekre figyelemmel szigorú jogi rendje van, de természetesen ezek a feladatok társadalmi rendeltetésükre tekintettel egyetlen mondatban is összefoglalhatók, ez pedig nem más, mint a közbiztonság védelmezése. Ezért helyénvaló, ha a következőkben a közbiztonság fogalmát járjuk körbe. Két megközelítés javasolható. A *közbiztonság normatív fogalma* mindazon meghatározásokban írható le, amelyek a hatályos közjogban megtalálhatók. A *közbiztonság materiális fogalma* pedig azonos a közjog által megvédendő értékeknek az összességével, amelyek közjogi eszközökkel való védelemre érdemesek, és ilyen módon valóban meg is óvhatók. A közbiztonság materiális fogalma azonos azzal a közbiztonsággal, ami a hétköznapokban ténylegesen létezik és élményszerűen átélhető, avagy hiánya megszenvedhető.

A szervezés tudomány és az üzemgazdasági szemlélet arra akar választ kapni, mennyibe kerül a közösségeknek és magának az államnak a közbiztonság. Ebben a felfogásban a polgárok a nyugalmaikat szolgáltatásként kapják. Amikor ezt a szolgáltatást a közigazgatás adja, akkor a hatósági meghatározottság lesz hangsúlyos: a közjog szabályaihoz kötöttség, a formakényszer és a hivatal-ügyfél kapcsolat, amely egy sajátos alá-fölérendeltséget jelent. Amikor pedig a szolgáltatást a magánszféra, a biztonsági vállalkozás adja, akkor annak tartalmát a magánjog által szabályozott tág keretek között a szerződés tölti ki, jellemzője a forma szabadsága és az egyenrangú felek mellérendeltsége. Egyes vélemények szerint ez a magánjogi forma szükségszerű a magántulajdonon alapuló piacgazdaságban, amikor a magánterek a közterületek rovására egyre terebélyesednek. A magánbiztonság a közbiztonság segítőjeként jelenik meg.^[4] Mások viszont a társadalmi

[3] Szamel 1992, 11.

[4] Stenning 1999.

igazságtalanság és az önkény eluralkodásától féltik a közbiztonság magánbiztonsággá alakulását.^[5] Ezek a félelmek akkor megalapozottak, ha a közjog nem jelöli ki azokat a határokat, ahonnan kezdve védelmet csak az állami erőszak monopólium adhat. A fejlett európai közjog ezt a feladatot eredményesen megoldja.

Kevesebben gondolkodnak el azon, hogy a hivatalnak üzemként való felfogása, a marketing módszereknek a közigazgatásban való elterjedése ugyancsak minőségromláshoz vezethet. A költségérzékeny közigazgatás elveszítheti a jogérzékenységét, az eredményesség hajszolása a törvényességet áthatja alá. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, ami képes elkerülni az előzőekben felsorolt tévutakat.^[6]

A közbiztonság, mint kooperációs termék

A legújabb irodalmi eredmények arra mutatnak, hogy a köz biztonsága nem lehet egyetlen ember, vagy egy kizárólag erre rendelt szervezet produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a közbiztonság kooperációs termék is.^[7] Különösen a városi közbiztonsági modellek kialakításában kapnak jelentőséget a következő szereplők: az önkormányzat, a rendőrség, a biztonsági vállalkozások és a civil önvédelmi egyesületek. A mi rendőrségi törvényünkben is ismert közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságok feladata ezeknek a szerepeknek az összehangolása.

A közbiztonság *helyi, regionális, országos, integrált és globális dimenziói* napjainkban nyernek különös jelentőséget.

Általában azt mondhatjuk, hogy a helyi közbiztonság primátusa vitathatatlan volt, mert az egyes zárt közösségek a bűnözésben is „önellátóak” lehettek, miközben sikeresen ellenálltak a külső hatásoknak. A középkori városok szigorú rendjéhez nagy biztonság illett. A polgárosodással és a kapitalista termeléssel ez a biztonság örökre eltűnt. Ahhoz azonban, hogy a regionális és az országos biztonsági tényezők együttes hatása minden településen kimutatható legyen, a területek közötti gazdasági és kulturális különbségek kiegyenlítődése és a közlekedés jelentős fejlődése kellett. Amikor egy földrajzilag összefüggő területen ez a kiegyenlítődése bekövetkezik, akkor érdemes azt egységes közbiztonsági régi-

[5] Szigeti 2001, 153.

[6] Salgó 1994.

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

ónak tekinteni. A közbiztonság nemzetközi fogalma pedig ott alakulhat ki, ahol a gazdaság, a jog és az erkölcs értékei közös alapokon nyugszanak. („Az Unió egy határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál polgárai számára, valamint egy egységes piacot, ahol a verseny szabad és torzulásoktól mentes.” Az Európai Konvent Alkotmánytervezete 3. § (3) bekezdés.) Ezért tekinthető az Európai Unió egységes közbiztonsági térnek. Más kérdés, hogy ennek az egységes közbiztonsági térnek még nincs egységes közbiztonsági politikája, főleg azért, mert az államok többsége országos szinten is nélkülözi azt. Vannak viszont már a jogvédelemnek olyan uniós intézményei, amelyek a bűnözés elleni integrált küzdelemre hivatottak. (Europol, Eurojust) Az előbbieken idézett alkotmányszerződés elvetésre került, de kétséges a Lisszaboni Szerződés sorsa is, noha elfogadása a nemzetközi bűnüldözés – államok között mindezidáig soha meg nem valósult – szoros összefogását alapozhatná meg. Ebből az is látszik, hogy a nemzetközi bűnözési jelenségek, legyenek bármennyire is riasztóak, annak a gazdasági-technikai fejlődésnek a következménye, amit globalizációnak hívunk. Innen nem a középkorhoz kell visszafordulni, hanem a szabad államok konföderációja lehet a megoldás. Természetesen világméretben nincs lehetőség még laza államszövetségre sem, habár a rendőrségek kontinensek közötti „bűnüldözési konföderációját” az Interpol sikeresen testesíti meg.

Az nagyon jó lenne, ha a biztonság alanyi jog lehetne, amelyet az állam garanciája véd. Ez azonban lehetetlen, részben azért, mert a társadalom nem csak értékeket termel, hanem rendszeresen rombolja is azokat. Értékek pusztulnak az igazságtalan elosztási viszonyokban, a rossz politikai döntésekben, a tolerancia és a szolidaritás hiányában, de értékek semmisülnek meg egyéni indulatok által is. Az állam esendő, sok hibát vét, ugyanakkor nem mindenható, az igazgatás nem kontrollálhat minden emberi szándékot. Michel Foucault szociális ortopédiának nevezte a XIX. század kísérletét, amely megpróbált olyan intézményeket létrehozni, amelyek nem pusztán büntették a jogsértést, de korrigálni igyekeztek a veszélyesnek ítélt magatartásokat.^[8]

A „fegyelműző társadalom” szörnyű következményeit a huszadik század diktatúrái megmutatták, ennek ellenére ilyen kísérletek a jövőben is előfordulhatnak. A közbiztonság alkotmányos demokráciákban elfogadott fogalma szoros kapcsolatban van a társadalmi értékek büntetőjogi védelmével. A személy- és vagyonbiztonságot a legsúlyosabb mértékben a jogellenes magatartások veszélyeztetik. Több mint kétszáz éves tapasztalat, hogy az elkövetett bűncselekményekkel szemben a jogállami büntetőjog és a garanciákkal körülfogott büntetőeljárás a leghatékonyabb fegyver, minthogy ezek képesek teljesíteni azt a követelményt, hogy a jogvédelem ne okozzon nagyobb sérelmet, mint amelynek az elhárítására törekszik. A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás továbbá akkor léphet akcióba, ha a közbiztonságot sérelem érte, de a büntetőjogi felelősség csak a jogrendet és nem a közbiztonságot képes helyreállítani. A bűnmegelőzés nemzeti

[8] Foucault 1998, 72.

stratégiájának komoly érdeme, hogy ezt az összefüggést felismerte, ezért a büntető igazságszolgáltatást nem is tekinti a bűnmegelőzési rendszer részének, noha a jogépség biztosításában szerepe kitüntetett, és nyilvánvaló az is, hogy a helyreállított jogrend jótékony hatással van a közbiztonságra is.

Azt is mondhatjuk, hogy a személy- és vagyonbiztonság egy redukált közbiztonság kategória, ami leegyszerűsíti az előbbieken jelzett bonyolult társadalmi összefüggéseket. Ez a leegyszerűsítés többszörösen indokolt. Először azért, mert a büntetőjogi tilalmak éppen erre a közérthetőségre építenek (ne ölj, ne lopj), igen jó hatásfokkal. Másodszor ezáltal válik lehetségessé a közbiztonság mérése. Erre még a legpongyolább bűnügyi statisztika is képes. (Aligha tagadható, hogy csupán a betöréses lopások elmúlt húsz évben mutatott hazai alakulása hű képet mutat a társadalom vagyoni helyzetének átrendeződéséről, miként a gépkocsi-lopások váratlan emelkedése a járműpark minőségi megújulásáról tájékoztat.) Amire a statisztika teljességgel alkalmatlan, az a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek teljesítményének kontrollálása. Mégis erre használják a leggyakrabban a politikusok, de a rendvédelem szakemberei is.

A politikusok felismerték azt, hogy a közbiztonság ígéretével szavazatok nyerhetők, ezért alakult ki egy sajátos érvelési technika, amit nevezhetnénk akár a bűnügyi statisztika interpretációjának is. Ennek lényege, hogy az aktuális adatokból a kormányzó erők a közbiztonság javulására, az ellenzék viszont ugyanazokból a számokból a helyzet romlására von le következtetéseket. Hosszabb távon ez egyik oldalnak sem kifizetődő. Amikor ez a felismerés nyilvánvaló lesz, akkor fogunk eljutni ahhoz a kívánatos állapothoz, amelyben a közbiztonság a politikai konszenzusoknak és nem lesz a terepe a pártharcoknak.

Jóval könnyebb számítani a statisztikai szemléletet a szakmai értékelésekből. Itt csupán annak belátása szükséges, hogy a rendőrség nem biztonságot termelő üzem, hanem a jogrend felett őrködő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgálatserűség hármas követelménye a meghatározó, ezek érvényesülésének mértékét statisztikai adatokkal megbecsülni nem lehetséges. Ebben az esetben ugyanis nem mennyiségekről, hanem minőségről, a jogállam minőségéről van szó.

Alkotmányos demokráciákban a bűnüldözésnek egyensúlyt kell találni a törvényesség és az eredményesség között. Jogállami értékeket nem lehet jogtípárral megvédelmezni.

A BIZTONSÁGPOLITIKAI FELFOGÁS

Terjedőben van azonban egy másik felfogás, ami a kockázatoknak olyan, soha korábban nem tapasztalt tömegéről szól, amely hagyományos eszközökkel már nem kezelhető:

„A biztonságpolitika nemzeti, európai és nemzetközi szinten olyan változásoknak van kitéve, amelyek feloldották a belső és a külső biztonság, az állami és a magánbiztonság, a prevenció és a represszió, valamint az ezekhez hozzárendelt, illetve tőlük elkülönülő intézmények egykor szigorú szétválasztását. Elsősorban a belső és a külső biztonság, valamint a rendőri és katonai biztonság közti különbségek szűnnek meg, helyet biztosítva egy humanitárius intervenciókat is igazoló nemzetközi biztonságkonceptciónak. A humanitárius intervenció a bűnözés ellen, valamint a jog biztosítására irányul: az emberi jogok súlyos megsértésében, az emberiség elleni bűncselekményekben a nemzetközi biztonságot veszélyeztető tényezőket lát, és eltávolodik azon értelmezéstől, amely szerint a nemzetközi biztonság veszélyét kizárólag az államok közötti katonai agresszió jelenti.”^[9] Az Albrecht által adott helyzetkép a kérdések egész sorát veti fel. Témánk szempontjából kétségesse válik, hogy a közbiztonság, mint létező társadalmi folyamatok jellemzésére alkalmas kategória, egyáltalán fenntartható-e.

Ez a kétely az elmúlt évek kormányzati munkájában is felfedezhető. Annak ellenére, hogy a rendvédelem elméleti és gyakorlati művelői hosszú évek óta sürgetik a közbiztonsági stratégia megalkotását, a központi adminisztráció inkább hajlott a kockázat-társadalom általános víziójának elfogadására. Ennek terméke a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról:

„A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a nemzeti biztonsági stratégia végrehajtásából adódó feladatok megoszlanak az ágazati politikák között. Az ágazati stratégiák feladata, hogy az Országgyűlés a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatában rögzített kereteken belül, valamint a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájában meghatározott értékek, érdekek és célok alapján a szakágazat sajátosságai és területe szerint lebontva dolgozzák ki a Magyar Köztársaság külső és belső biztonsága fenntartásának gyakorlati módozatait. Az ágazati stratégiák akkor eredményesek, ha kidolgozásuk és alkalmazásuk összehangoltan valósul meg. A nemzeti biztonsági stratégia megvalósítását segítheti a társadalmi szervezetekkel folytatott párbeszéd és gyakorlati együttműködés.”

A most idézett kormányhatározat jó példája annak, hogy a közigazgatás számára a biztonság fogalom bevezetése terméketlen vállalkozás. Olyan törekvés ez, ami igyekszik az összes kockázati tényezőt felsorolni, de nem teszi világossá, hogy a kockázatok merőben eltérő minőségeket mutatnak, azok között pozitív- és negatív-, társadalmi- és természeti-, közjogi eszközökkel befolyásolható és a jog által nem kezelhető jelenségek jelölhetőek meg. A határozat homályban hagyja azt

[9] Albrecht 2006, 4.

a tényt, hogy alkotmányos demokráciákban a rendvédelem közigazgatási hatósági- és bűnüldözési funkciókat teljesít, amelyekben maradéktalanul érvényesülnie kellene a jog úralmának. E a határozat is hozzájárul a stratégiák inflációjához. A jelenség alatt azt értjük, hogy miközben igényes – de az állami irányítás céljaira kevésbé alkalmas – tudományos fejtegetések jelennek meg különböző országgyűlési és kormányzati dokumentumok formájában (lásd biztonság- és védelempolitika, drogpolitika, bűnmegelőzési stratégia, nemzeti biztonsági stratégia), azonközben a szakigazgatási ágazatok egyre kevésbé kapnak segítséget a maguk sajátos követelményeinek megfelelő gyakorlati teendők kidolgozásához.

Hasonlóan szintetizáló szemlélet az, amelyik a közjog-magánjog megkülönböztetést tartja idejétműltnak. Annak ellenére, hogy a két terület között valóban mozgó határok húzódnak, ez a tény önmagában nem a különbségek zárójelbe vételét, hanem ellenkezőleg, az eltérések hangsúlyozását követeli meg. Az, hogy a magánterek gyarodásával a magánbiztonság jelentősége megnő, nem jelentheti azt, hogy a privát szféra az állami impériumból levezethető hatósági jogosítványokra tarthat igényt, ellenkezőleg: éppenséggel az kap hangsúlyt, hogy a vagyonbiztonság érdekében a magánfelek ne sérthessék az emberi méltóságot, és ne korlátozhatják az emberi jogok lényeges tartalmát. /36/2005. (X. 5.) AB határozat/ Amikor az állam törvényt alkot a vagyonvédelmi vállalkozás feltételrendszeréről, azzal az alkotmányos tulajdonvédelem egyfajta kiteljesítését is szolgálja. A tulajdon technikai védelme megvalósításának, az ahhoz rendelt eszköztár kialakításának azonban – más alapjogok védelmére tekintettel – megvannak a maguk alkotmányos korlátai. /3/2001. (I. 31.) AB határozat/ Az egyik ilyen alkotmányos korlát éppen az, hogy a magánbiztonsági vállalkozás nem kaphat hatósági jogosítványokat, és nem birtokolhatja a legitím erőszak-monopóliumot sem.

Az alkotmányos jogállam megszületésének feltétele volt a közjognak a magánjogról való leválása, ebből vezethető le mind a joguralom, mind a hatalmi ágak elválasztásának elve, de az is, hogy az állam elsőrendű kötelessége az emberi jogok védelme. A jog e két világának összemosása az alkotmányos alapértékeket veszélyezteti. Ennek jól érzékelhető jelei már napjainkban is megmutatkoznak, különösen a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelemben, ami „csak” a büntetőeljárás garanciák feloldását sürgeti, de még inkább a terrorizmus elleni háború meghirdetésében, ami már a demokratikus alapértékeket feszegeti.

A szervezett bűnözés valamennyi felderített esete azt igazolja, hogy ezek az elkövetések is individuális magatartások sorozatai, amelyek a büntetőjog normáival tilalmazhatók, felderíthetők és velük szemben az állam büntetőjogi igénye az igazságszolgáltatásra bízható. Nem igaz az sem, hogy az alkotmányos demokráciák klasszikus büntetőjogi elvei olyan korszakban születtek, amikor ez a fajta szervezethez még ismeretlen volt. A bűnre való szövetkezés egyidős magával a bűnnel. Ma nem veszélyesebb a világ, mint volt kétszáz év előtt. Ha azt állítjuk, hogy a kockázatok egy szintje felett már nem lehetséges a büntetőjog humanizálása, akkor Beccaria is elsiette ezt a dolgot. A valóság azonban éppen ennek az okoskodásnak az ellenkezőjét mutatja. Az emberséges büntetőjog hatékonyabb eszköznek bizonyul a társadalom védelmében, mint a nyers erőszak, de legalább is nem okoz nagyobb kárt, mint az a bűnözés, amelynek leleplezésére törekszik.

Hasonló következtetésre kell jutnunk a terrorizmus elleni küzdelemben, amelynek legcélravezetőbb módszerei rendészeti hatáskörben tarthatók. Aki a bűnözés eme legveszélyesebb formái ellen háborút hirdet, az saját társadalmával szemben indít hadjáratot. Azok az országok, amelyek a terrorizmus célpontjaivá váltak, alkotmányos értékeik megőrzésével ítélik kudarcra a terrort, ha azonban feladják ezeket az értékeket, akkor az a terrorizmus győzelmét jelentené.^[10] Nem kétséges, hogy gazdaságilag és katonai értelemben az Egyesült Államok a világ legerősebb országa. Az alkotmányos alapértékek védelmében azonban jó lenne, ha az Európai Unió képes lenne megtartani „szuperhatalmi” tekintélyét. Az emberi méltóságot napjainkban a demokratikus államoknak ebben a szövetségében védelmezik a legkövetkezetesebben.

Térségünkben tehát a közbiztonság nem elavult fogalom, hanem olyan nemes államm cél, amelyet meg kell őrizni. A fogalom pontos, mert világosan elkülöníti a magán és a közélet terepeit. Fenntartja a különbségeket a közjog és a magánjog szabályozási megoldásai között, felelősséget vállal az egyes emberért, de az egyén felelősségére is támaszkodik, számol a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel és világosan meghatározza azokat a jogellenes magatartásokat, amelyekkel szemben a közhatalom represszív jogi eszközöket vehet igénybe. A fejlett gazdaság, a környezetvédelem, a szociális biztonság, az egészségügy, a kultúra és az oktatás rendészeti úton nem fejleszthető. A közbiztonság attól nyer értelmet, hogy ezeknek a rendszereknek a zavartalan működését segíti.

A közbiztonság a társadalmi jelenségek mérhető tartományába illeszkedik, a személy- és vagyonbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika tükrözi, a közbiztonságról kialakult közvélemény pedig szubjektív biztonságról tudósít. Ez utóbbi méréséhez rendszeres közvélemény kutatásokra van szükség. A közbiztonság kooperációs termék, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai és az önvédelem egyéni és kollektív teljesítményei összegeződnek.

A jól megfogalmazott közbiztonsági stratégia a bölcs kormányzás hatékony eszköze. Minthogy pedig a közbiztonság felettébb alkalmas arra, hogy annak megőrzése a legkülönbözőbb politikai erők közös ügye lehessen, a közbiztonsági stratégia lehet a felelős politizálás első terméke, amiben megjelenik a parlamenti erők konszenzusa, a hosszú távú, több cikluson átívelő közjogi és intézményi reform nélkülözhetetlen feltétele.

A RENDÉSZET JOGÁLLAMI ÁTALAKÍTÁSÁNAK PROGRAMJA MAGYARORSZÁGON

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

Az *első az alkotmányozás*, ami az 1989-es köztársasági alkotmánytörvényben valósult meg. Az 1989. október 23-án hatályba lépett Alkotmány megőrizte

[10] Kagan 2002.

a rendőrség centralizált államigazgatási modelljét, azt a fegyveres erőkkkel egy típusúként határozta meg. (Így volt elfogadható a Határőrség kettős jogállása.) Az alaptörvény a rendészet politikamentességéről fontos elveket fogalmazott meg. Deklarálta a rendőrségi igazgatásban a joguralom helyreállítását, intézkedett a rendőrségi törvény megalkotásáról.

A második terület azoknak a politikai elképzeléseknek az együttese, amelyek a rendőrség jövőjére vonatkoztak. A szabad választásokra készülő pártok programjai konszenzust mutattak abban, hogy a pártállamtól megörökölt rendőrséget depolitizálni, decentralizálni és demilitarizálni szükséges.^[11]

A harmadik irány a szakmai fejlesztés, amelynek jellemzője volt a korábban érvényesülő politikai gyámkodás elutasítása, a hivatás belső értékeinek rehabilitálása, és nagyfokú nyitottság a szervezeti és a működési reformok iránt. Ezt a diagnózist tükrözte a magyar rendőrség átvilágításáról készült szakértői jelentés, amelyet a svájci székhelyű Team Consult menedzser cég készített 1991-ben.^[12]

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

Ami a politikamentességet illeti, az Alkotmány részletesen szabályozta azt, hogy a rendőr miként maradjon távol a politikától, de azt nem, hogy a politikai hatalom miként tanúsítson önkorlátozást a rendészet irányításában.

A minisztériumi irányítás és a szakmai vezetés elválasztása, az önálló Országos Rendőr-főkapitányság létrehozása 1990-ben minőségi fordulatnak látszott, de valójában nem volt az. Máig nem kidolgozott a folyamat, amelynek során egy politikai párt elképzeléseiből választási győzelem esetén kormányprogram lesz, és az sem, hogyan lehetséges a politikai hatalom társadalomépítő elgondolásait alárendelni a közjog követelményeinek.

A Team Consult által felállított diagnózist nem követte terápia, a rendészeti szervezet a rendszerváltozást követő időszak egyik „megalvadt struktúrájaként” funkcionál a mai napig is.^[13]

A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági Alkotmány hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.

[11] Belügyi Szemle, 1990/10. szám 3.

[12] <http://www.helsinki.hu/docs/magyar.pdf>

[13] Lásd Ligeti 2008, 132. Résztanulmány az MTA Jogtudományi Intézete által gondozott „Az állami jogérvényesítés és az államműködés hatékonyabb szabályozási viszonyrendszerre” című MEH-MTA kutatáshoz.

A most vázolt alkotmányos helyzet már az átmenet idején is anakronisztikus volt, 2006 ősze azonban drámai módon igazolta, hogy az alaptörvényi szabályozás felülvizsgálatra szorul. (Lásd az ún. Gönczöl-bizottság jelentése) Ez az értékelés és a nyomában született kormányhatározat vetette fel először egy rendészeti stratégia megalkotásának a szükségességét.

KORMÁNYZATI TELJESÍTMÉNYEK

1990 óta minden kormányzat erőfeszítéseket tett a rendészet hatékony és törvényes működése érdekében. Az első demokratikusan választott kormány programja a közrend és a közbiztonság „szomorú örökségéről” szólt, de miközben kárhoytatta az állampárti politikai rendszer közbiztonsági felfogását, az egységes és centralizált rendészeti erő fenntartása mellett érvelt. Az Antall Kormány programja a demokratikusan működő, polgárbarát rendőrség megteremtésének útját nem a reformokban, nem is a modernizáció hosszú távú tervezésében, hanem „a közrend, a közbiztonság javításához nélkülözhetetlen korszerű technikai, műszaki bázis” megteremtésében és „a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésében” jelölte ki.^[14]

A Boross kabinet hivatali ideje végén alkotta meg az 1033/1994. (V. 6.) számú határozatát az ország közbiztonságának javítására. E kormányhatározat végrehajtására – annak ellenére, hogy magas szakmai színvonalat képviselt – azért nem kerülhetett sor, mert az első ciklus végén került elfogadásra, anélkül, hogy a feladatok tekintetében széles politikai konszenzus jött volna létre.

Az 1994-ben megalakult kormány programjának az a megállapítása, miszerint a rendőrség szakmai színvonalának és technikai felszereltségének javítása érdekében „...a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kell azokat, amelyek a gyakorlatban beváltották a hozzájuk fűzött reményeket”, nem vallott eltökélt stratégiai szándékokra.^[15] A ciklus végére ugyan megszületett az 1027/1998. (III. 13) Kormányhatározat, amely egy középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepció megalkotását tűzte ki célul, de ennek kivitelezésére már nem jutott idő.

Az 1998-ban hivatalba lépett kormány vezető pártja éles kritikát fogalmazott meg, amikor megállapította, hogy az 1994-ben hatalomra került kormányzat képtelen volt a bűnözés növekedését akár csak lassítani is. Az új kormány „kíméletlen harcot” hirdetett a bűnözés ellen. Úgy ítélte azonban, hogy nem közbiztonsági stratégiára, és nem is a rendészet modernizációjára, hanem következetesen szigorú büntetőpolitikára van szükség.^[16] A rendészet megújítása ismét elmaradt, de megakadt a korábban elindított büntetőeljárás reform is.

[14] A nemzeti megújulás programja 1990, 164–165.

[15] *Kormányprogram* 1994, 13.

[16] *Szabadság és jólét*, 1998.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármasságával egy rendszerszemléletű, komplex modernizáció reményét keltette. Hitet tett a jogállami normák rangjának visszaállítására és a depolitizálás mellett. „A Kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni” – mondja a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll” – folytatódik a kormányzati elgondolás, majd pedig az ígéret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”^[17] Ezeknek az elhatározásoknak a jegyében élénk stratégiai tervező munka indult, ami azonban nem hozta meg a várt eredményeket.

A 2002-től felgyorsult stratégiaalkotási tevékenységnek egyik oka az volt, hogy az uniós tagsággal és a remélhető brüsszeli támogatással összefüggésben átfogó államreform vált sürgetővé. Ezen belül a biztonság ügye is napirendre kerül. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004 (IV. 15.) 1/c. alpontja rendvédelmi stratégia megalkotását írta elő.

A korábbi Belügyminisztériumban Stratégiai Koordinációs Iroda működött, ahol 2004-ben kidolgozták „A BIZTONSÁGOS MAGYARORSZÁG 2020” módszertani programot. Ebben megjelentek egy közbiztonsági rendszer körvonalai, de az ambíciózus célokat ez a program is a meglévő struktúra megőrzésével kívánta elérni.

A RENDÉSZETI IGAZGATÁS A KÖZIGAZGATÁS RÉSZE

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar jogi szakirodalomban. Ezek szerint *a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el.* A rendészet hivatása „...olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak.” A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „fizikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek.”^[18]

Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának – akár fizikai kényszerrel is – tartozik érvényt szerezni. (Ezt a jogértelmezést tette magáévá a Legfelsőbb Bíróságának 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata, amikor megállapította, hogy a rendőrség részéről a rendőrségi törvényben (Rtv.) meghatározott rendészeti feladatok el-

[17] *Cselekedni, most és mindenkiért!* 2002.

[18] Kmety 1907, 322.

látása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.)

A rendészeti igazgatást bátran nevezhetjük rendőrigazgatásnak, minthogy a legitim erőszak-monopólium legszélesebb körű alkalmazására a rendőrségeknek van felhatalmazása.

Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendészet a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen

- abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők ,
- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, és végül
- abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás közigazgatáshoz tartozásának számos bizonyítéka van:

Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a XIX. század jogállami teljesítménye, összhangban azzal, hogy a rendészeti közjog ugyancsak ennek a századnak a terméke azokban a kontinentális országokban, ahol – amint azt a bevezetőben említettem – a közjog-magánjog elkülönülése már korábban, a polgárosodás hajnalán megkezdődött.

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással, mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani itt különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint annak jogi meghatározottsága. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalatja, az utóbbi a szükséglet-kielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.” (Tamás, 2005: 71.) A rendészeti igazgatás leg súlyosabb kérdése éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.”^[19] Noha ebben az összefüggés-

[19] Tamás 2005, 52.

ben a biztonság nem azonos a hagyományos „közrend-védelemmel”, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonságtechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

A közigazgatásban a közjogi szabályozás határainak kijelölésére három lehetőség kínálkozik. Az *érdekelmélet* a közérdek szolgálatát jelöli ki olyan célnak, amely meghatározza, hogy a közigazgatás mikor léphet fel hatósági eszközeivel és milyen eljárási formában szerezhet érvényt a közösségi érdekeknek. Az *alárendelési elmélet* az impérium elv szellemében azt fejezi ki, hogy az államhatalom a közérdek szolgálatában a közösséget sértő magatartások megfékezésére és szankcionálására alkalmas jogosítványokkal ruházza fel a közigazgatást. Ehhez a hatóság és az ügyfél közötti hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszonyok kialakítása szükséges. Az *összetett, vagy vegyes elmélet* azt fejezi ki, hogy a közösségi érdekek hatósági kényszer mellett a kooperáció, a konszenzus megteremtésével is jól szolgálhatók. (Lásd részletesen Tamás András idézett művében)

A rendészeti igazgatás úgy született, hogy a közbiztonság közösségi érdek rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése csak az állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában lehetséges, ugyanakkor a bűnmegelőzés, a közösségi rendészet filozófiája a represszió mellett a kooperáció legkülönbözőbb formáit keresi és találja meg.

A közös ismérvek mellett azonban legyünk figyelemmel a sajátosságokra is. A rendészet a modern állam közigazgatásában mindenhol elkülönül a civil igazgatástól. Nézzük az elválasztó ismérveket részletesen:

- A rendészeti igazgatás *negatív kontroll természete* azt jelenti, hogy akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat. Fő célja az értékromboló akaratok megtörése, alapvető eszköze a legitim fizikai kényszer. A közigazgatásnak azok a területei, amelyek értékteremtő küldetést teljesítenek, szüntelenül kapcsolatot tartanak a legnemesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el helyesen, ha azokat alázattal szolgálják. A rendészeti tevékenység viszont állandóan kénytelen szembenézni a társadalom selejtes működésével, az emberi magatartás legvisszataszítóbb formáival.
- A rendészeti igazgatás *differenciálatlansága* azt jelenti, hogy abban nehezen választható el a belső igazgatási elem, a veszélyelhárítás személyi és tárgyi feltételeinek folyamatos biztosítása magától a rendészeti beavatkozástól, a veszélyelhárító intézkedéstől. A civil közigazgatásban a belső igazgatás érzékelhetően elválik a szakirányú működéstől. A közigazgatás teljesítményének a mérése éppen e distinkció által lehetséges. Ellenőrizhető, hogy a hivatal mennyire képes megfelelni céljának. Erre a kontrollra a rendészet esetében alig van lehetőség, különösen azért, mert a közbiztonság és a közrend olyan bizonytalan jogfogalmak, amelyeknek még a tartalma is vitás, méréjük csak igen bonyolult technikákkal lehetséges. A szakirányú tevékenység jó elkülöníthetősége biztosítja annak a szaktudásnak az elismertségét, ami a közigazgatási ágazat társadalmi rendeltetésének a betöltéséhez szükséges. A rendészetben ennek az adottságnak a hiánya azzal fenyeget, hogy a hierarchia képes elnyomni a szakmai tudást, helyette a hierarchiának való engedelmességet

jutalmazza. Olyan szervezetrányítási módszerek szülehetnek, amelyek arra alkalmatlan eszközökkel mérik a rendészeti teljesítményt, és ráadásul figyelmen kívül hagyják a szakmai követelményeket.

- A rendészeti *igazgatás kettős természete* azt jelenti, hogy míg a közrend és a közbiztonság védelmét közigazgatási hatóságként látja el, addig a bűnügyi szolgálat a felderítéssel és a nyomozásokkal a büntető igazságszolgáltatás előkészítését végzi. A kétféle minőség eltérő szervezeti felépítést és irányítási rendet igényel, minthogy a közbiztonsági- és a bűnügyi szolgálatok szakirányú tevékenysége más-más hatalmi ágakhoz kapcsolódik.
- A rendészeti *igazgatás funkcióinak differenciáltsága* azt jelenti, hogy a rendészet azoknak a hatósági funkcióknak a foglalatja, amelyek a jogellenes magatartásokból származó veszélyek felismeréséhez, az elhárításukat szolgáló legitim erőszakhoz, továbbá a rendészeti szankció alkalmazásához, illetve az igazságszolgáltatás előkészítéséhez szükségesek. Ezek közül egyes funkciók a társadalommal való kooperációra épülnek, más funkciók természete inkább a rejtőzködés, a megtévesztés és a környezettel való konfrontálódás. Ha a rendészeti igazgatás szervezetében nem különül el világosan a három alapfunkció: az őrködés, a legitim fizikai erőszak bevetése és a felderítés, hanem az egész struktúra a fizikai erőhatalom gyakorlásának törvényszerűségeit követi, akkor jön létre a militarista modell, ami nem a civil közigazgatással, hanem a honvédelemmel kerül rokonságba.
- A rendészeti igazgatás *szolgálati ágazatainak viszonylagos önállóság* azt jelenti, hogy a közrendet megbontó veszélyek megelőzésére és a közbiztonságot fenyegető kockázatok felismerésére a közbiztonsági (közlekedési) rendészet hivatott, a bekövetkezett veszélyhelyzet legitim erőszakkal való felszámolása karhatalmat, rendészeti csapaterőt igényel, a közigazgatási felelősség közigazgatási eljárásban történő megállapítása igazgatásrendészeti felkészültségre támaszkodik, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése a bűnügyi rendészet feladata.
- A rendészet *közjogi szabályozásának összetettsége* azt jelenti, hogy a rendészeti intézkedések normatív megalapozásában jelentős különbségek vannak aszerint, hogy az intézkedésre a veszélyállapot bekövetkezése előtt, a veszély alatt, avagy a veszély elmúltával kerül sor.

A *veszélyek előtti állapotok* kezelése döntően jogon kívüli eszközökkel történhet, azonban ebben a fázisban hatósági kényszer sem alkalmazható. Amennyiben a megelőzést szolgáló intézkedés hatósági kényszert is magába foglal, az csak anyagi és alaki jogszabályokon alapulhat. (Ezt a követelményt időnként nagyon nehéz teljesíteni. Az igazoltatás kétséget kizáróan jogkorlátozó intézkedés, ennek ellenére felettébb bizonytalan az anyagi jogi szabály, amelyik meghatározza, milyen élethelyzetekben kerülhet rá sor, olyankor is, amikor jogsértésnek még a távoli gyanúja sem merült fel.)

A *veszély alatti* rendészeti funkció, a hatósági veszélyelhárítás jogi felhatalmazást igényel, de a legitim erőszak bevetésének ideje és módja nem lehet tárgya a jogi szabályozásnak. A rendészeti beavatkozás oka ilyenkor az aktuális, jelen-

lévő veszély, célja pedig annak megszüntetése. A veszélyelhárító rendészeti cselekvés spontán (előre nem tervezhető), amorf (eljárási szabályokat nem tűró) és autonóm (rögtöni cselekvést kiváltó, ezért a cselekvő döntéseit maga kénytelen meghozni). A rendészet veszély alatti tevékenysége mutat a legközvetlenebb rokonságot a katonai műveletekkel, nem is véletlen, hogy a kiemelkedően fenyegető veszélyhelyzeteket gyakran csak a rendőri-karhatalmi és a katonai erők együttműködésével lehetséges megoldani.

A veszély elhárítása után rendészeti funkció a veszélyeztető jogellenes magatartás felderítése és szankcionálása. A szankció lehet közigazgatási és lehet büntetőjogi. Közigazgatási szankciót a rendészeti igazgatás maga is alkalmazhat (de bízhatja a közigazgatási bírászkodásra is), büntetőjogi szankciót csak az igazságszolgáltatás szabhat ki, ezért utóbbi esetben a rendészeti hatáskör az igazságszolgáltatás előkészítésére szorítkozik. A közigazgatási- és a büntetőeljárás részletes jogi szabályozást igényel. Az eljárás megindítása maga is jogi értékelésre épít, a processzus szigorú formákat követ, az eljárást lezáró döntés a jog parancsának az érvényre juttatása.

A RENDÉSZETI IGAZGATÁS KETTŐS TERMÉSZETE

A liberális jogállami felfogás a rendőrség politikai semlegességét, valamint a közbiztonsági és a bűnüldözés funkcióinak nagy felbontású különválasztását tanácsolta. Concha Győző a XX. század elején erről a következőket írta: „Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét. A rendőrség ezt az előfeltételt teremti meg, nem magát a rendet, állandó őrködéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével... A rendőri működésnek diszkrecionárius és ügyelő, őrködő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben viszont „...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést”, ami már nem a végrehajtott hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.^[20]

Nincs azonban olyan kutatási terület, ahol a rendészetnek ezt a kettős természetét szintézisben lehetne tanulmányozni. Ez idő szerint egy ilyen komplex megközelítésre leginkább a kriminológia egyik művelési területe, a kontroll kriminológiája kínálkozik.

A bűnüldözés szervezeti oldalról a törvény által erre felhatalmazott állami szervek (bűnüldöző hatóságok) együttese, amelyeknek társadalmi rendeltetése a bűncselekmények rendészeti eszközökkel történő megelőzése, megakadályozása és felderítése.

[20] Concha 1903, 306–313.

A bűnüldözés a tevékenység oldaláról közigazgatási-rendészeti intézkedések, valamint büntetőeljárás cselekmények láncolata, azzal a céllal, hogy a társadalom a készülő bűncselekménytől megvédhető legyen, illetve a már elkövetett deliktumok miatt az állam igazságszolgáltatása útján érvényesíthesse büntető igényét. Vannak bűnüldöző hatóságok, amelyek kizárólag közigazgatási-rendészeti intézkedésekre, a titkos információgyűjtésre jogosultak, de nyomozást nem folytathatnak, és vannak olyan teljes jogkörű bűnüldöző hatóságok, amelyek nyomozó hatósági jogosítványokkal is rendelkeznek.

A bűnüldözés fő eszköze az információszerzés. Az adatgyűjtés nem korlátlan, hiszen szigorú törvényességi feltételek határozzák meg, hogy a felderítés, illetve 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 pedig egyetlen legitím 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 az elmarasztaló ítélet. Az alkotmányos jogállam igazságszolgáltatása nem vehet igénybe bármiféle eszközt és nem követhető tőle a feltétlen eredményesség. A felderítés és a nyomozás önmagában a bűnügy megoldására nem alkalmas, tevékenysége csupán az igazságszolgáltatás kontrollja alatt lehet legitím.

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 rendszeteken 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 mindenkor kriminálpolitikai elgondolásaival jelentős befolyást képes gyakorolni a büntető jogalkotásra valamint a bűnüldözés szervezeti, személyi és pénzügyi feltételeire.

A RENDÉSZETI IGAZGATÁS ÉS A MAGÁNBIZTONSÁG

Népszerű a felfogás, miszerint a biztonság létrehozása maga is szolgáltatás. Amikor ezt a szolgáltatást a közigazgatás teljesíti, akkor a hatósági meghatározottsága kap hangsúlyt. Ennek jellemzője a közjoghoz kötöttség, a formakényszer és a hivatal-ügyfél kapcsolat, ami egy sajátos alá-fölérendeltséget jelent. Ha a szolgáltatást a magánszféra, a biztonsági vállalkozás adja, akkor annak tartalmát a magánjog által szabályozott tág keretek között a szerződés tölti ki, jellemzője a forma szabadsága és az egyenrangú felek mellérendeltsége.

A magánbiztonság jogosítványait a magánjogból meríti. A tulajdon, a birtoklás és a rendelkezési jog zavartalansága a jogvédelem széles lehetőségeit teremti meg. Kérdés azonban, hogy hol húzódnak ennek a védelemnek a határai. Amikor a tulajdonos maga gondoskodik biztonságáról, akkor a határok ott vannak, ahol a közjog kezdődik. A birtokvédelem nem gyakorolható a közjog által tilalmazott magatartásokkal (kerítésbe nem vezethető áram stb.). A tulajdon terjedelme a modern piacgazdaságban nem teszi lehetővé a tulajdonos számára azt, hogy a birtokvédelem minden formáját maga teljesíti. Jogosítványainak egy részét szerződéssel átengedheti olyan vállalkozásnak, amelyik a birtokvédelmet szakmaként gyakorolja.

Itt azonban tisztázásra vár, hogy a magánbiztonság védelmét szolgáló vállalkozás keretében végzett vagyónvédelmi tevékenység hogyan határolható el a közbiztonság védelmét ellátó rendészeti hatósági tevékenységtől. Két szempontot érdemes kiemelni.

A magánbiztonság rendelkezésére álló védekező eszközök *forrása* a tulajdonost megillető birtokvédelem eszköztára. Ennél több jogosultsága a biztonsági vállalkozásnak sem lehet, hatékonysága mégis azzal fokozható, hogy a birtokvédelem lehetőségeit technikai háttérrel és szakmai felkészültséggel javíthatja. Ehhez képest a rendészeti igazgatás eszköztárának forrása az *állami impérium*, ami a közösségi értékek védelmében hatósági kényszerítő eszközöket is magába foglal.

A magánbiztonság vállalkozói formában történő gyakorlása közjogi szabályozást igényel. A közigazgatási jog ebben az esetben meghatározza a magánviszonyokba történő beavatkozás tartalmát és annak formáit, de ugyanakkor a közhatalom határait is kijelöli, mert a magánszférába beavatkozni csak a közjog által meghatározott módon és mértékig lehetséges. „Így minden közhatalmi pozícióra vonatkozó jogi szabályozás nem egyszerűen a magánviszonyokba való beavatkozás és a magánhatalom (individuális jogosultságok) korlátozása, hanem egyúttal a közhatalom gyakorlása, terjedelmének meghatározása, a közhatalom tulajdonosságainak és kötelességeinek rögzítése is.”^[21]

A személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény bevezetője szerint:

[20] Tamás 2005, 293.

„E törvény célja, hogy – a közrend, a közbiztonság javítása, s ezek részeként a személy- és vagyonvédelem, a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása érdekében – erősítse a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói szolgáltatás törvényességét, és további garanciát nyújtson a társadalom számára az e szolgáltatásokat igénybe vevők, illetve az e szolgáltatások gyakorlása során érintettek személyhez fűződő jogai, vagyoni érdekei sérthetlenségére irányuló igényeinek érvényesítéséhez.”

Vállalkozás keretében személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység a rendőrség által a vállalkozás részére kiadott működési engedély és a kamarai nyilvántartásba vételről szóló igazolás birtokában végezhető.

A 2005. évi CXXXIII. törvény megalapozta a rendészeti szervek és a magánbiztonsági vállalkozások együttműködését. Az együttműködés egyfelől a hatóság és ügyfél kapcsolatában jelenik meg. A vállalkozások az igazgatásrendészeti szolgálati ág ügyfelei, tevékenységi engedélyért, esetleg lőfegyvertartási engedélyért folyamodnak, továbbá alávetik magukat a hatósági ellenőrzés különböző formáinak. Másfelől a kooperációnak terepe lehet az a közbiztonság, amelynek védelmét a partnerek a maguk sajátos eszközeivel szolgálják. Ebben az összefüggésben már nem hatóság és ügyfél jogviszonyairól, hanem a társadalom azon szereplőinek öntevékeny kapcsolatairól beszélhetünk, amelyek egy szilárdabb közbiztonság megvalósításán közösen munkálkodnak.

A magánterek gyarapodásával a magánbiztonság jelentősége megnő, de ez nem jelenti azt, hogy a privát szféra az állami impériumból levezethető hatósági jogosítványokra tarthat igényt. Ellenkezőleg, éppenséggel az kap hangsúlyt, hogy a vagyonbiztonság érdekében a birtokvédelem se sérthesse az emberi méltóságot, és ne korlátozhassa az emberi jogok lényeges tartalmát.

Az Alkotmánybíróság elvi élel leszögezte: „...az állam miközben megteremti az alkotmányos tulajdonjog védelme körében a tulajdon technikai értelemben vett védelmét, egyúttal arról is köteles gondoskodni, hogy ez más alapjog aránytalan sérelmét ne idézze elő.” Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, miszerint „...nincs olyan kényszerítő körülmény, amely a megfigyelésnek az intim szférára való kiterjesztését alkotmányosan elfogadhatóvá tenné. Az emberi méltóságot érintő alapjogi korlátozást – a vagyonőrzési feladatok ellátása körében – egy másik alapjog, nevezetesen a tulajdonhoz való jog érvényesülése, illetőleg védelme önmagában nem indokolhatja. Az a törvényi feltétel, miszerint az érintett személynek az alapjogi korlátozáshoz ráutaló magatartással történő hozzájárulása akár ahhoz is elegendő, hogy őt intim helyzetben megfigyeljék, sérti az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogot. Az ugyanis, hogy mi minősül ráutaló magatartásnak, esetenként változó, amely önkényes jogértelmezésre is lehetőséget ad, mert a vagyonőr belátásától teszi függővé a törvényi feltétel bekövetkezésének vagy elmaradásának megállapítását. A ráutaló magatartás meghatározása, illetve annak eldöntése, hogy mikor (mely esetekben, milyen jellegű területeken) szolgál jogszerűen a megfigyelés alapjául, a törvényalkotó feladata.”

Az Alkotmánybíróság továbbá rámutatott: „...az alkotmányosan megengedhető alapjogi korlátozás szintje nem azonos az elektronikus megfigyelőrendszer egyes elemei tekintetében. A megfigyelésnél (a felvétel készítésekor) a korlátozás

szintje alacsonyabb: a tevékenység alkotmányos határainak kijelölésében az intim szféra sérthetlenségének van kiemelkedő szerepe; ezen túl a személyeknek a megfigyelt helyen való jelenléte, a hely jellegének megfelelő szokásos magatartása nem esik megfigyelési korlátozás alá. Ennek elismerése és megengedhetősége már csak azért is indokolt, mert a vagyontárgyak és a területen (létesítményben) megjelenő személyek a megfigyelés technikai jellegénél fogva nem elválaszthatók. A felvétel tárolásakor (a személyes adatok kezelésekor) a korlátozás szintje azért magasabb, mert a vagyonőrzés során óhatatlanul megfigyelt, de jogsértő magatartást el nem követő személyekről készült felvételek – mindaddig, amíg meg nem semmisítik azokat – akár szenzitív tartalommal is bírhatnak. A felvétel dokumentatív jellege miatt ugyanis különösen alkalmas arra, hogy a magán-szférához való jog sérelmét eredményező módon visszaéljenek vele. Ennek megfelelően az a szabályozás, amely az elektronikus úton nyert felvételek tárolását az adott vagyonvédelmi helyzet által megkívántnál hosszabb időtartamig engedi meg, ellentétes az egyén autonómiájának védelmével, és ezáltal az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével.” (36/2005. /X. 5./ AB határozat)

Amikor az állam törvényt alkot a vagyonvédelmi vállalkozás feltételrendszeréről, azzal az alkotmányos tulajdonvédelem egyfajta kiteljesítését is szolgálja. Ez a kiteljesedés azonban nem jelenti azt, hogy a magánbiztonság hatósági jogosítványokat kap, hanem csupán annak kereteit teremti meg, ami a vagyonvédelem szakmai szintjét emeli professzionális magaslatokba. Ennek a szakmai felkészültségnek köszönhető az is, hogy a magánbiztonsági vállalkozás a törvényben meghatározott keretek között biztonsági technikát is alkalmazhat. A tulajdon technikai védelme megvalósításának, az ahhoz rendelt eszköztár kialakításának azonban – más alapjogok védelmére tekintettel – megvannak a maguk alkotmányos korlátai. Az egyik ilyen alkotmányos korlát éppen az, hogy a magánbiztonsági vállalkozás nem kaphat hatósági jogosítványokat, és nem birtokolhatja a legitim erőszak-monopóliumot sem. (Alkotmánybíróság 3/2001. /I. 31./ AB határozata)

A CIVIL ÖNVÉDELEM

A köz biztonsága nem lehet egyetlen ember, vagy egy kizárólag erre rendelt szervezet produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a közbiztonság kooperációs termék is.^[22] Különösen a városi közbiztonsági modellek kialakításában kapnak jelentőséget a civil önvédelmi egyesületek.

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

A kollektív önvédelem képes megsokszorozni az egyes ember védelmi lehetőségeit, a szolidaritásnak közösséget formáló ereje van, ha pedig az egymásért érzett felelősség toleranciával ötvöződik, eltérő kulturális, vallási és politikai gyökerekkel megáldott emberek is tudnak együtt cselekedni.

A rendszerváltás időszakában derült ki igazán az, hogy a korábbi tekintélyelvű hatalom elsorvasztott a kisközösségek kohéziós képességeit, az embereknek újra kellett tanulni az egyik leghatékonyabb kollektív politikai jog az egyesülési szabadság gyakorlását. Amikor pedig ez a tanulási folyamat már eredményeket hozhatott volna, egy olyan megosztott ország képe tárult elénk, amelyben a civil szerveződések is magukra öltötték ennek a különállásnak minden terhes vonását. Az egyik póluson a polgárőr típusú szerveződések a rendőrséggel való meghitt viszonyra építettek, miközben maguk is törekedtek arra, hogy mind külsőségekben, mind önkéntes feladatvállalásaikban, mind pedig eszközeikben és módszereikben magukra ölték az erőszak szerv képét. A másik póluson olyan mozgalmak jelentek meg, amelyek a gyenge állammal szemben kritikusan léptek fel, egyenruhájukkal, zárt kötelékeikkel az erőszak szervek konkurenciáját demonstrálták, egyben pedig a szolidaritás helyett a kirekesztést hirdették. A gárda típusú szerveződések a közbiztonságért folytatott küzdelmüket háborúnak ábrázolják, ahol pontosan meghatározható az ellenséghez tartozás minden kritériuma, és amivel szemben csak a római légiókra jellemző zártsággal fellépő erő lehet az adekvát választ. Szimbólumaik világossá teszik, hogy ebben az összefogásban kike számítanak és abból kiket zárnak ki. Mégsem tehető egyenlőségjel a két mozgalom között.

A civil kisközösségnek joga van ahhoz:

- hogy együttesen gyakorolja a polgárok önvédelmi jogosultságait, ekképpen meghatározva erőit;
- hogy ez a közösségi tevékenység a helyi politikai erők konszenzusára épüljön, a szolidaritás és a tolerancia alapján;
- hogy kapjon támogatást a helyi rendőrségtől, anélkül, hogy közigazgatási hatósági jogosultságokra tartana igényt; és
- az összefogást karolja fel az illetékes települési önkormányzat.

A civil szerveződés számára tilos

- az alkotmányos értékek megkérdőjelezése,
- fegyveres alakulat működtetése,
- bűncselekmények elkövetése,
- a szolidaritás elutasítása és a kirekesztés.^[23]

[23] Lásd erről az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt:

„2. § (1) Az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei – tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint – társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtethetnek.

(2) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata részletesen feltárta azokat a veszélyforrásokat, amikor a közhatalom fenyegeti a jogállami értékeket. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kimondta, hogy „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.] ... Ezért a jogállamiságnak való megfelelés – immár tartalmi értelemben – magában foglalja az Alkotmány valamennyi rendelkezésének egyidejű érvényesítésülését, beleértve ebbe az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét is. Az Alkotmánybíróság – a jogállam-értelmezés keretében – erről a következőképpen vélekedett: Az államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét. Egy szabadságjog megsértése ugyanolyan súlyú indok lehet az államszervezet demokratikus működése zavarának megállapítására, mint az intézmények tevékenységének fennakadása. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207., 209.]

Az alkotmánybírói határozatok azonban nem tudtak hasonló egyértelműséggel szólni arról a helyzetről, amikor az alkotmányos alapértékeket magánszemélyek, avagy azok szerveződésai veszélyeztetik. Ebből a szempontból különösen jelentős a 30/1992 (V. 26) AB határozat sorsa. Ez a határozat több bírósági ítéletben olyan értelmezést kapott, miszerint a közösség elleni izgatás csak akkor állapítható meg, ha a magatartás következtében a büntetőjogi védelemben részesülő csoport (a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai) egyes tagjai személye elleni közvetlen erőszak alkalmazásának veszélye is megállapítható.

A Curia már a század fordulóján több döntésében nagy szabatossággal határozta meg az izgatás fogalmát: A törvény eme kifejezése alatt („izgat”) nem valamely kedvezőtlen és sértő véleménynek nyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet. (Büntetőjogi Döntvénytár 7. köt. 272. 1.) Az igazi védelmet a demokratikus jogállam intézményeinek működése, a bíróságok valódi függetlensége, a demokratikus értékeknek elkötelezett társadalmi környezet megteremtése biztosítja.

A társadalmi rend és béke – a Btk. szóhasználatával a köznyugalom – ilyen megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltó-

(3) Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal és amelyet törvény nem tilt. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.”

ságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). Az (1) bekezdésben szankcionált magatartás olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak, hogy – a IV. pontban történt kifejtés szerint – a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolatmenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött („clear and present danger”) igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén igen magasan álló alanyi jogokat veszélyeztet.

A közösség elleni izgatás körül kialakult jogértelmezés jelentős mértékben rontja a kollektív önvédelem civil kezdeményezéseinek hatékonyságát, minthogy olyan politikai célok álcázására nyújt lehetőséget, amelyek a bűnözésre semmiféle komoly fenyegetést nem jelentenek, de annál nyomatékosabban veszélyeztetik a demokratikus társadalmi berendezkedés alapértékeit.

ÖSSZEGZÉS

Tanulmányomban a közjog- magánjog elválasztását olyan fejleménynek határoztam meg, amelynek döntő jelentősége volt a jogállami rendőrigazgatás megszületésében. Napjainkban egyre gyakrabban kérdőjelezzük meg ennek a klasszikus felosztásnak a létjogosultságát.

Kétségtelenül vannak olyan jelenségek, amelyek a korábban nagyon is éles határokat elmosódottá teszik. A közjogban felfedezhetők a civilisztikában elfogadott intézmények beszívargása, mint például a jogi személyek büntetőjogi felelőssége, avagy a büntetőeljárásban nálunk is kodifikált közvetítői eljárás, ami eredetileg a magánjogi igény egyik konszolidált (megegyezésen alapuló) kielégítésének a formája.

A magánjog művelői maguk is érzékelik ezt a konvergenciát, amikor olyan kérdések értelmezésére vállalkoznak, mint az ún. „gyengébb fél” problémája. A szerződések világa egyenlőnek tekint vagyoni és szociális értelemben közel sem egyenlő szereplőket, akik ennek az aszimmetriának a vesztesei lehetnek. Ez arra készíti az államot, hogy a fogyasztóvédelem és a szociális biztonság közjogi eszközeivel siessen a kiszolgáltatott rétegek segítségére. A civiljogászok elismerik ezeket a szükségleteket, de figyelmeztetnek arra is, hogy ezen a területen a túlzott állami beavatkozás, vagyis a magánjog-közjog határainak illetéktelen áthágása a piacgazdaság alapjait kérdőjelezi meg.

[24] Vékás 2008, 16–18.

A magánjogi szemlélet beszüremkedése a közszolgálatban is felfedezhető. A közigazgatással szemben támasztott hatékonysági követelmények ezt a szférát közelítik a vállalkozások világához. Jelzem, hogy ezt a tendenciát rendkívül veszélyesnek tartom, mert a joguralom helyett az eredményesség mindenáron hajszolása lesz a cél, a teljesítmény mérésében pedig a statisztikai szemlélet veszi át a hatalmat a tényleges minőséget feltáró módszerekkel szemben. Másféle törekvések látszanak a biztonsági piacon, ahol a vagyonvédelmi és magánnyomozói vállalkozások eszköztárukat a hatóságihoz közelítő jogosítványokkal szeretnék gyarapítani.

Ilyen helyzetben nem a magánjog-közjog kettősség feloldására, hanem éppen a két jogvilág közötti markáns különbségek tudatosítására van szükség, éppen azért, hogy illetéktelenül kicserélt eszközeikkel ne veszélyeztessék saját társadalmi rendeltetésük teljesítését, és ami még súlyosabb következmény, ne sodorják veszélybe az alkotmányos demokrácia alapértékeit.

IRODALOM

- A nemzeti megújulás programja. *A Köztársaság első három éve* [összeáll. a Magyar Köztársaság Kormánya], [szerk. a Miniszterelnöki Tanácsadó Testület] Budapest, 1990. 222 p.
- Albrecht, Hans-Jörg (2006): *A biztonságkoncepció átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára*, Belügyi Szemle, 2006/2. szám
- Concha Győző (1903): *A rendőrség természete és állása a szabad államban, Értekezések a társadalomtudományok köréből*, MTA, Budapest
- *Cselekedni, most és mindenkiért*. A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja, 2002
- Finszter Géza (2003): *A rendészet elmélete*, KJK-KERSZÖV, Budapest
- Foucault, Michel (1998): *Az igazság és az igazságszolgáltatási formák*, Latin Betűk, Debrecen
- Kagan, Robert (2002): *Puissance et faiblesse*. Commentaire, N. 99. Automne
- Kántás Péter (1997): *A rendészet fogalmához*. Új Rendészeti Tanulmányok, 1. 16-23.
- Kmety Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Kiadó, Budapest
- Kormányprogram. *A Magyar Hírlap melléklete*, 1994. július 18., 13. p.
- Ligeti Miklós (2008): *Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről*. Rendészeti Szemle 7-8. 132-152.
- Salgó László (1994): *Az új típusú biztonság*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Stenning, M. Philip (1999): *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée*. Strasbourg, 24-26 Novembre, 1999.
- *Szabadság és jólét*. A polgári jövő programja, [közread. a] Fidesz Magyar Polgári Párt, [szerk. Ferencz I. Szabolcs, Perger Éva], Budapest, [1998], 193 p.
- Szamel Lajos (1992): *Jogállamiság és rendészet*. Rendészeti Szemle, 3. 3-21.
- Szigeti Péter (2001): *Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról*. Jogtudományi Közlöny, 4. szám, 153-161.
- Tamás András (2005): *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest
- Vékás Lajos (2008): *Parerga, Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest