

FINSZTER GÉZA: A RENDÉSZET JOGI TERMÉSZETE, RENDVÉDELEM – HONVÉDELEM

Tisztelt Tanácskozás!

Örömmre szolgál, hogy a Határőrség által szervezett tudományos konferencián beszélhetek a rendvédelem és a honvédelem kapcsolatáról. Alig hiszem, hogy e téma megvitatására lenne avatottabb fórum, mint a Határőrség, az a rendvédelmi szerv, amelyik az Alkotmány értelmében kettős jogállással működik. Mint rendvédelmi szerv része a közbiztonsági rendszernek, felhatalmazása van rendészeti hatósági tevékenység folytatására, rendelkezik a közbiztonságra veszélyt jelentő jogellenes magatartások elhárításához szükséges erőszak monopóliummal. Ugyanakkor, mint fegyveres erő, fontos eleme hazánk honvédelmi rendszerének, van tehát jogosítványa a háború sikeres megvívásához szükséges erőszak alkalmazására is.

Önök tudják, hogy a még jelenleg is ideiglenes Alkotmány felváltása egy véglegesnek mondható alaptörvénnyel 1990. óta állandóan napirendes lévő jogalkotási feladat, ami egyszer talán sikerre vezet. Most azonban témánk szempontjából arra érdemes figyelniünk, hogy a különböző alkotmányozási kísérletek során mindig felmerült a Határőrség helyzete. A jogtudomány álláspontja egységes abban, hogy a demokratikus jogállami követelményeknek egyaránt megfelel az a megoldás, amelyben a határőrizet kizárólag a rendvédelem része és az is, ami a jelenlegi helyzetnek megfelelően a kettős jogállás fenntartását gondolja a járható útnak. Ha ez igaz, akkor a kérdés tanulmányozásához a rendészeti igazgatás és a honvédelem egymáshoz való viszonya vár feltárára. Ennek elemzéséhez szükséges a rendészet és a katonai erőszak alkalmazásának összevetése. Nézzük először a rendészeti erőszak természetét.

Amennyiben a hatósági kényszer a legitim fizikai erőszak alkalmazását is magában foglalja, akkor rendészeti hatósági tevékenységről beszélünk.

A rendészet a közigazgatásnak azon ága, amelynek társadalmi rendeltetése

- először a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek elhárítása legitim erőszak alkalmazásával,³⁹
- másodsor pedig a bűnüldözés, az állam büntetőjogi igényét megalapozó nyomozás lefolytatása, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése.

Ebben a definícióban felismerhető a rendészet két nagy területe, a közbiztonsági- és a bünyügyi rendőrség tevékenysége. A rendészeti munkamegosztás két ágazatát összeköti az, hogy mindkettő a társadalom biztonsági szükségletét szolgáló hatósági tevékenység, amely a jogellenes emberi magatartásokkal szemben óvja a társadalmat. Az olyan tipikus rendészeti funkciók, mint a jelenlét (Concha Győző szavaival az őrködés), az

³⁹ Kántás Péter disszertációjában Szamel Lajossal vitatkozva megkérdőjelezi azt, hogy a rendészetnek valóban rendszeralkotó ismérve lenne a veszélyelhárítás. Nézete szerint ebben a vonatkozásban nincs tartalmi különbség a rendőrségi beavatkozás és a jogsértés bírósági elítélése között, minként a rendészeti kényszerintézkedés és a büntetés kiszabása egyaránt a legitim erőszak megjelenése.

információszerezés és a legitim erőszak monopóliuma egyaránt szükségesek a közbiztonságot oltalmazásához és a múltban elkövetett jogsértések bizonyításához. Azok a szakmai felfogások, amelyek az egységes rendőrségi szervezet fenntartása mellett érvelnek, ezekre a közös pontokra hivatkoznak. Ezzel szemben a különbségek is jelentősek.

A rendészet közbiztonsági tevékenysége közigazgatási hatósági eljárás, amelynek jogi alapjait a közbiztonság anyagi joga, formáját pedig a közigazgatási hatósági eljárási jog teremti meg. A közbiztonsági rendészet a végrehajtó hatalom (önkormányzati rendőrség esetében a helyi autonómia) közvetlen irányítása alatt áll. Hatósági eljárásaiban az alárendelt ügyfél számára kötelezettségeket írhat elő és ezek teljesítését szankció alkalmazásával kikényszerítheti. Másfelől viszont a rendészeti igazgatás hatósági szolgáltató, 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 számol azzal 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.

Ugyanakkor a közbiztonságot helyreállító intézkedései során a rendészet jogosult fizikai erőszak alkalmazására, amelynek legitimációját a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti (lásd. rendőrségi és más rendészeti szervezeti törvények). Az ide sorolható rendészeti veszélyelhárító funkciók olyan közigazgatási eljárásokban teljesíthetők, amelyek során a rendészeti szerv aktuálisan avagy potenciálisan legitim fizikai erőszakot vehet igénybe. (Megjegyezzük, hogy az ilyen rendészeti intézkedések foglalatát nevezhetnénk rendvédelmi hatósági eljárásnak, megkülönböztetve azt az egyéb hatósági eljárásoktól, amelyek során fizikai erőszak bevetésére nem kerülhet sor.) A legitim fizikai erőszak jogi természete a következők szerint írható le:

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.

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, hanem 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 vétkes 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 kínálkoznak:

- 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. Ebben az esetben a jog nem korlátoz, hanem felhatalmaz.

A jogellenes állapot felszámolását, a jogsértés megszakítását és leleplezését követően megfordul a helyzet, a rendvédelmi eljárás ettől kezdve szigorúan részletező és garanciális korlátokat állító szabályok alá rendeződik.

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.

A rendvédelmi eljárások azon szakasza, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a rendvédelmi 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- avagy a büntetőeljárás, eszköze pedig a bizonyítás.

Érdemes a jelenlétben és a legitim fizikai erőszak alkalmazásában kifejeződő rendvédelmi funkciókat összevetni a büntetési igényt megalapozó bizonyítással. A 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 rendvédelmi jelenlét és erőszak kárelhárító és kárenyhítő lehetőségei igen szélesek, a potenciális áldozatot megvédeni képes, a megtámadott sértett számára nyújtott segítség pedig a vértlen embert óvhatja meg a súlyosabb következményektől,

- a rendvédelmi célú erőszak abszolút érvényességű, a rend helyreállításáig tart és e cél elérése előtt nem fejezhető be, mindez viszont nem egyszer az alkalmazott erő eszkalációjával jár,
- a rendvédelmi 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 kötelességben hajt végre feladatot,
- a rendvédelmi 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 rendvédelmi beavatkozás objektív, annak tárgya leküzdendő veszély, ezért annak sincs jelentősége, hogy a veszélyt kiváltó magatartás jogilag miként minősül.

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, avagy 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 bizonyítás a jog és a kriminalisztikai ajánlások hatálya alatt áll, a jog előírásait megkerülő avagy 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 rendvédelmi szervezeteken belül kapnak helyet, amelyeknek nem általános, hanem csak speciális rendészeti feladataik vannak (határőrség, vám- és pénzügyőrség), végül előfordulhat olyan konstrukció is, amikor a szakigazgatási szerv a saját igazgatási területének védelmére szolgáló büntető tilalom megsértőivel szemben járhat el – alkotmányossági szempontból igencsak vitatható megoldás gyanánt – nyomozóhatósági jogkörben (adónyomozó szervek). 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 Belügyminisztérium Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata).

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, mások az hangoztatják, hogy a büntető per előkészítő szakasza egy szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás egyik eleme, végül néhány szerző különbséget tesz a nyomozás elrendelése előtt folytatott felderítés és a büntetőeljárás szabályok szerint lefolytatott nyomozás között, az előbbit a rendészethez, az utóbbit pedig az igazságszolgáltatáshoz sorolva.⁴⁰

A veszélyelhárító rendészeti intézkedés és a bűnüldözés időnként elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ennek az adottságnak tipikus megjelenése a tettenérés. (Ami utóbbi a kriminálisztikában szélesebben 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 un 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 modern rendészet nem automatikusan alakult ki a jogállamiság eszméjéből, ezért a késelem is tetemes volt, amely idő ahhoz kellett, hogy a rendészet is a jog uralma alá kerüljön. Az egyes ember szabadságának értékékként való elfogadása, az emberi jogok tisztelete, a hatalmi ágak megosztásának elve, az államhatalom önkorlátozó működése minduntalan beleütközött a rendészetnek abba követelésébe, hogy csak egy általános felhatalmazással, a legteljesebb cselekvési szabadság birtokában lehet hatékony.⁴¹

A rendőri munkának a jog sáncai közé terelése ma sem tekinthető befejezettnek és egyes vélekedések szerint maradéktalanul nem is valósítható meg. Pedig ez a rendőrködés megbecsült szakmává válásának is elengedhetetlen előfeltétele lenne.

A francia forradalom híres deklarációjának XII. cikkelye szerint: „az ember és polgár jogainak biztosítása karhatalom fenntartását tesz szükségessé, e karhatalomnak az összesség hasznára kell szolgálnia, nem pedig azoknak a különleges céljaira, akiknek személyére e karhatalom rábízatik.”⁴²

A legitím erőszak korlátozása célszerűségi okokkal is indokolható. Történelmi tapasztalat, hogy azok a társadalmak, amelyek a rend fenntartását minden más érték elé helyezték, nem voltak képesek nagyobb biztonságot szolgáltatni, csupán az történt, hogy a bűnözést is államosították és így az állam maga lett a legszörnyűbb bűnök elkövetője. A szabadságeszmét megvalósító politikai rendszerek viszont széles körben voltak képesek

⁴⁰ Finszter Géza: A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban, Kriminológiai Tanulmányok, 37. kötet, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2000., 101. o.

⁴¹ Hegel szerint a rendőrséget az teszi „gyűlöletessé” a jogállam híveinek szemében, mert be kell látniuk, amennyiben biztonságot akarnak, akkor kénytelenek szabad felhatalmazást adni a rendőrségnek és kivonna az igazgatásnak ezt az ágát a jog uralma alól, persze ezzel saját magukat is kitéve a rendőri önkénynek. Ezt írja: „Itt nem lehet pontos meghatározásokat adni és abszolút határokat vonni...De bármilyen bajos állapot is ez, objektív határvonal nem vonható itt.” Hegel: A jogfilozófia alapvonalai, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983., 247. o.

⁴² Sári János: Alapjogok, Alkotmányjog II., Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 17. o.

összefogni a civil társadalommal a bűnözés elleni küzdelemben. Az alkotmányos jogállam polgárai a rend és a biztonság olyan magas szintjét tudták létrehozni, amiről a tekintélyelvű, diktatórikus államberendezkedés alattvalói soha nem is álmodhattak.

Hajlamosak vagyunk a rendészeti hatalom egyedüli forrásának a jogi felhatalmazást megjelölni. Tesszük ezt azért, mert a rendészet modern fogalmából indulunk ki, amelynek alig több mint 300 éves a történelme. Ha a kontinentális európai rendészetet tekintjük mintának, akkor még pontosabban azonosítjuk annak forrását, és azt mondjuk, hogy a rendészet a felhatalmazást a közjogból kapja és ennyiben a rendőrség léte a szuverén nemzetállam egyik attribútuma. Minden rendőr viseli egyenruháján az állami szimbólumokat (ezeket ebben a formában csak ő hordozhatja) és a kiképzése során is azt tudatosítják vele, hogy az utcákon is a kormányzás jogát gyakorló politikai hatalmat képviseli. Ez az összefüggés nem is szorul további magyarázatra ott, ahol centralizált államrendőrségi (nemzeti) modell működik. Akkor sem jövünk zavarba, ha önkormányzati rendőrségi szisztémában kell kimutatni a felhatalmazásnak az impériumból származó eredetét. Ebben az esetben arról van szó, hogy a municipium számára az államhatalom közigazgatási hatósági feladatot delegált, a helyi rendészeti igazgatás jogát és ehhez az autonómia megkapta a szükséges hatósági kényszer alkalmazásának a jogosítványait. Ez lehet nagyon széles, mint pl. Belgiumban avagy Hollandiában, és lehet nagyon szűk, mint például a francia helyhatósági rendőrségek (la police proximitee) esetében. Természetesen arra is van példa, hogy a rendészeti hatalmat nem delegálják önkormányzati szintekre, ez a centralizált rendszer érvényes Magyarországon.

Van azonban a rendészeti hatalomnak egy másik eredete is, ez pedig nem más, mint a közösségnek a közbiztonság iránti szükséglete. A modern közigazgatás felfogható úgy is, mint a társadalom mindazon közös igényeinek kielégítése a közhatalom által, amelyeket az egyes ember, de még a közösségek sem képesek a maguk számára biztosítani, hatalmi eszközök hiányában. A feudális abszolutizmus volt a központi hatalom gyakorlásának első olyan formája, amelyben a hatalom már nemcsak uralmat jelentett az alattvalók felett, hanem kötelezettséget is, amelyet hivatal létrehozásával lehetséges teljesíteni. Megszületett a rendőrhivatal. Ez a francia modell, a felülről építkező rendészet arché-típusa. A kontinentális megoldás jellemzője, hogy a közösségi szükséglet kielégítését közjogi felhatalmazással rendelkező igazgatási intézményre bízták. A rendőrség volt az első közszolgálat, amely a felhatalmazásait közvetlenül az állami szuverenitásból vezethette le. (Jelenleg pedig az utolsó olyan közhivatal, amely még Európában nyugati felében is őrzi a nemzetállami szuverenitást, amelyet az Unió intézményei már az integráció korábbi szakaszaiban korlátoztak.)

Az angolszász rendszer ettől eltérően, alulról építkezett, amikor a közösségek önvédelmi jogosultságaiból hozta létre rendőrségét. Abban mindig közvetlenül megmaradt ez a közösségtől származtatott jogosítvány. Így azután az angol (és az amerikai) rendőrhatalmat az egyénektől kapott jogosultságok legitimálják. A legitimáció tehát hibátlan egy olyan jogrendszerben is, amelyik a közjog-magánjog dichotómiát nem követi. A rendőr nem több és nem kevesebb, mint fegyveres polgár. (Sőt még az sem biztos, hogy a rendőr feltétlenül fel legyen fegyverezve. Az, hogy az angol rendőrségi szolgálat bizonyos területein nem viselnek fegyvert, szimbolikus jelentőségű, mert a rendőrhatalom közösségi eredete automatikusan nem jelenti a fegyver birtoklásának jogosultságát.)

A rendészeti hatalom harmadik forrása a szakmai hozzáértés, a rendőri mesterségben szerzett készségek és jártasságok. A rendőrségi szakembert két dolog különbözteti meg a laikustól, a veszélyek felismerésének képessége és az elhárításhoz

szükséges legitim erőszak technológiájának a birtoklása. Nem minden veszély alkalmas arra, hogy rendőri eszközökkel kezelhető legyen. Minthogy a legitim erőszak egyedül az emberi magatartások alakítására képes, ezért a rendőr kompetenciájába kizárólag az emberi magatartások tartozhatnak. Elképzelhető olyan veszély, amelynek nem jogellenes emberi magatartás a forrása, de az ellene való védekezés kivételesen erős, egységes és egyetlen központból irányított cselekvést követel (lásd árvízveszély) Mindaddig, amíg az ilyen veszély elleni védekezést kooperáció jellemzi, a hatósági közreműködés nem erőszak alkalmazásában valósul meg. Ha valaki a vészhelyzetben kötelező kooperációt mégis megsérti, akkor helye van a legitim erőszaknak, amely azonban jogi természetét illetően nem különbözik a hatósági erőszak bevetésének más, megszokott formáitól.⁴³ Viszont nem válthat ki hatósági fellépést a jogszerű cselekmény, így a rendészeti ügyet keletkeztető veszélyforrásnak mindig jogellenesnek kell lennie. Vannak, akik ezt a tételt két okból is erősen megkérdőjelezzik. Rendszeresen előfordul, hogy jogszerű cselekedeteink is hatósági korlátozásba ütköznek, ha a hatóság veszélyt sejt (közúti ellenőrzés, igazoltatás, stb.).⁴⁴ Továbbá gyakori az is, hogy a csakugyan jogellenes fellépésekkel szemben alkalmazott kényszer a jogkövetőt is korlátozza, őt is sújtja az erőszak, anélkül hogy az ilyen következményekkel járó hatósági fellépés jogszerűtlenné válna.

A rendészeti hatalom jogi, közösségi és szakmai forrásainak elválasztása nem csupán elméleti megfontolásokból értelmes dolog. Fontos, hogy ezek harmonikusan kapcsolódjanak egymáshoz. A jogi felhatalmazás normába öntéséhez fel kell tárni a társadalmi szükségletet, a jog feladata a közösségre veszély jelentő magatartások jogellenessé nyilvánítása, mert ez teremti meg a rendészeti beavatkozás materiális alapját. Jogalkotási kompetencia a rendészeti szervezet létesítése és hatáskörének meghatározása, továbbá azoknak a kritériumoknak a megállapítása, amelyek biztosítják a rendészet személynének szakmai felkészültségét.

A jogalkotás felfogható a hatalom és a társadalom egy sajátos tranzakciójának is.⁴⁵ A tekintélyelvű, etatizáló hatalom lebecsüli a társadalom önvédelmi képességeit és felnagyítja az onnan fenyegető veszélyeket. Ezért állandóan növeli a rendészet direkt irányításának a jogát és törekszik lebontani a garanciákat. Ennek a politikának egyik kockázata, hogy túlvállalásra készíti a rendészetet.⁴⁶ A felhatalmazások beleütközhetnek a szakmai lehetőségekbe. A rosszul működő rendészet pedig nem tudja a biztonságunk azt a fokát szolgáltatni, amelyet a politikai hatalom a polgároknak, szabadságuk fejében

⁴³ Weber hívja fel a figyelmet arra, hogy az erőszakot „a politikai hatalom más esetben is kilátásba helyezheti – például ha egy folyó vízszintje egy meghatározott mérőállás fölé emelkedik –, hogy empirikusan érvényes jogi tételek folyamánként az erőszak sajátos eszközét alkalmazza személyekkel és dolgokkal szemben.” Max Weber: Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonalai 1/2. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992., 11. o.

⁴⁴ Szikinger István emlékeztet egy Írországból a XIX. század végén előfordult precedensre, amikor valaki – jogszerűen – a protestánsok liliumos jelvényét viselte és ez felháborodást váltott ki a katolikus lakosságban. Vészélyhelyzet alakult ki, amit a helyszínre érkezett rendőrfelügyelő akként oldott meg, hogy erőszakkal eltávolította az említett jelképet a polgár ruhájáról. Az ügy bíróság elé került, amely úgy döntött, hogy a rendőr eljárása helyes volt, amikor, az egyébként jogszerű magatartást erőszakkal korlátozta, minthogy ezzel a megrendült közbékét helyreállította. Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései, Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1., 32. o.

⁴⁵ A tranzakció analízis egyik felismerése, hogy a különböző élethelyzeteket az abban szereplők attól függően oldják meg jól vagy rosszul, hogy miként vélekednek magukról és partnerükről. Lásd Münnich Iván: A menedzserszemüveg, Játszmák nélkül, tranzakcióanalízis a gyakorlatban, Helikon Kiadó, Bp., 1999., 337. o.

⁴⁶ Ilyenkor következik be az, amit Sajó András a „túlrendezéssel okozott rendezavarásnak nevez.” Sajó András: Látszat és valóság a jogban, im., 259. o.

megígért. „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”⁴⁷ Miért vállalják a kormányzatok mégis nagyon gyakran ezt az utat. Egyrészt, mert valóban lehet az a meggyőződésük, hogy saját társadalmuktól kell tartani a legjobban. Hiszik, hogy a kényszernek van visszatartó ereje és bevezethető a jogsértőkkel szembeni diktatúra úgy, hogy a jogkövetők demokráciája eközben nem csorbul. Másrészt, mert felismerik, hogy a rendészeti hatalom koncentrációja alkalmas lehet a tartós politika hegemonia megszerzésére, végül, mert reménykednek abban, hogy a közbiztonsági teljesítmények manipulálhatóak olyan mértékben, hogy a rendészet alacsony hatékonysága a többség elől elrejtethető, sőt a rossz teljesítmény diadalnak állítható be. Az autoriter hatalom kommunikációja azt is eléri, hogy a társadalomnak is kezd nagyon rossz véleménye lenni sajátmagáról és szinte igényli a központi felhatalmazások szélesítését. Erre szolgál a félelemkeltés, amihez a nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés démona bőségesen szállít érveket. Az ilyen kriminálpolitika nem kap szakmai bírálatot sem, mert a rendőrség, amelyik erre felkészült lehetne, érdekelt a költségvetési támogatások növelésében és a létszámemelésben, ami rendszerint a túlvállaló rendészeti hatalomépítés megszokott forgatókönyve. Ha azonban egy hivatás rövid távú előnyökért feladja a szaktudás hierarchiát ellenőrizni képes erejét, akkor nem túl hosszú idő alatt szakmai tekintélyét is elveszti és a politika szánalmas szolgája lesz. A veszély különösen nagy a diktatúrákból a demokrácia felé vezető úton, mert az ilyen átmeneti társadalmak rendőrségei az új politikai elit szemében nem rendelkeznek szakmai tekintéllyel, hiszen azt korábban az önkény vette el, az arra egyébként érdemes testületektől.

Az előbbieken levezetett sajátos tranzakció analízis egy másik lehetséges veszélyre is felhívja a figyelmet. A politika elkövetheti azt a hibát, hogy lebecsüli a rendészet lehetőségeit és túlságosan sokat bíz a társadalomra. Ebben az esetben a rendészeti jog újabb és újabb korlátokat állít fel, miközben nem adja meg a védelemhez szükséges felhatalmazásokat. Az önvédelmi képességek növelése és a biztonsági ipar elterjedése további társadalmi igazságtalanságok okozója lehet, amennyiben kiderül, hogy a biztonság csak azoknak jár, akik meg tudják fizetni annak az árát. A biztonsági ipar szakértelemben elmaradhat a hivatásos rendészet mögött, ami erősen ronthatja a megtermelt közbiztonság minőségét. A rendészet elveszíti szakmai tekintélyét, az állandó kritikák kereszttüzében végül cselekvőképtelenné válhat. A társadalom különösen azokkal a bűnözési formákkal szemben marad kiszolgáltatott, amelyek leküzdésében a rendészeti professzionalizmusra és a legitim erőszak monopólium körébe tartozó kényszerek bevetésére nagy szükség lenne (szervezett bűnözés, terrorizmus). Az a kormányzat, amelyik nem tudja maga mögött a rendészeti igazgatást, nem képes teljesíteni a közbiztonság védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettségeit, destabilizálódik és végső soron a társadalom egészének fejlődését kockáztatja.

Az előbbieken a rendészeti politika kétféle típushibáját írtuk le. De hogyan lehetséges a helyes utat megtalálni? Lehetséges, de ehhez legalább három feltételnek kell teljesülni:

Az elsőt nevezzük egyszerűen alázatnak. A politikai hatalomnak el kell hinnie, hogy a rendőrködés tiszteletreméltó mesterség és bármit határozzon felőle, a szakma szabályait figyelembe kell venni, a politikai döntéseket és azok jogként történő megjelenítését

⁴⁷ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom, Válogatott tanulmányok, I. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986., 275. o.

szakmai kontrollnak szükséges alávetni. El tudnánk-e képzelni jól működő egészségügyi rendszert, ha annak kialakítói nem fogadnák el az egészségügy szakembereinek tanácsait, ha az orvoslást nem tekintenék szakmának? Lehetne-e értelmes oktatáspolitikát kialakítani a pedagógia felismeréseinek negligálásával, úgy, hogy a pedagógust nem tisztelnék egy speciális szaktudás birtokosaként? Működő képes lehet-e az a kiminálpolitika, amelyeik nem törődik a szakma véleményével és a jogtudomány eredményeivel? (Azt még nem tudjuk, hogy működőképes-e, de hogy van ilyen kriminálpolitika az sajnos igazolható.)

Másodsor alázatra a rendőröknek is szükségük van. Nekik is tudatosítaniuk kellene, hogy e pályára lépve szakmát választottak, amelynek világos követelményei vannak. Ezek nem tisztán testületi célok és egyéni törekvések, hanem a politikai hatalomnak a közbiztonság fenntartásában vállalt alkotmányos kötelezettségei által meghatározottak, amit a politika demokratikus államberendezkedés esetén, a jog közvetítésével tehet rendészeti feladattá. Erről az összefüggésről mondotta a kiváló angol rendőrségkutató, Robert Reiner. „az a rendőrség, amelyik elutasítja a jogi korlátokat azt kockáztatja, hogy a mindenkori politikai hatalom tévedéseinek bűnbakjává válhat.” Az a politika viszont, amelyik rendőrségét hitbizománynak tekinti és úgy gondolja, hogy pillanatnyi érdekeitől vezérelve szolgálként használhatja, akár jogsértésekre is, magának az alkotmányos jogállamnak a létét kockáztatja. Minél inkább professzionalizálódik a rendőrködés, annál kevésbé lesz szolgai szerepre kárhozható.

Ez előbbiekből következik a harmadik feltétel, az alkotmányos jogállam működési elveinek maradéktalan betartása. Csak az önkorlátozó hatalom lehet alázatos, csak a jog úralma biztosítja a rendészet számára, hogy hatósági tevékenységét a politikai hatalom kizárólag a jog közvetítésével irányítja, egyedül a hatalmi ágak megosztásának elve teszi lehetővé a rendészeti hatalom és a büntető hatalom világos elválasztását, végül az emberi jogok érvényre juttatása követeli meg azt, hogy a hatósági erőszak az eredményesség mellett, legyen törvényes is.

A büntető hatalom, mint negatív kontroll

A büntetőjogi tilalom szankcionálása abban a reményben történik, hogy ezáltal elmarad a jogsértés, így azután rendészeti kényszerre sem lesz szükség. A szankció tehát maga nem kényszer, hanem a kényszernek való ellenállás (normasértés) következménye.⁴⁸ A szankció végrehajtásához azonban már igénybe vehető kényszer.⁴⁹ A hatósági kényszer veszélyelhárítás, ezzel szemben a szankció éppen annak konstatálása, hogy a veszély minden tilalom ellenére mégis létrejött. Maga a szankció nem alkalmas veszélyek elhárítására, a bekövetkezett sérelmek orvoslására. Szabó András szavaival: „Szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása, amikor már más jogági szankciók már nem segítenek...A büntetés célja önmagában van: a jogépség deklarálásába,

⁴⁸ A kényszer és a szankció közötti különbség érzékeltetésére a kényszer meghatározását érdemes egybe vetni a büntetőjogi szankció fogalmával. Angyal Pál meghatározása szerint: „Büntetés az a törvény által büntetendő cselekmény elkövetőjére, a cselekmény elkövetése előtt megállapított joghátrány, amely a bírói hatalommal törvényesen felruházott hatóság törvényesen eljárva kimond.” Idézi Györgyi Kálmán: Büntetések és intézkedések, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.

⁴⁹ Földvári József definíciója szerint: „A büntetés olyan hátrány, amelyet az állam arra feljogosított szervei a bűncselekmény elkövetőjével szemben a társadalom védelme, az újabb bűnelkövetések megelőzése végett a törvényben meghatározott módon szabnak ki és kényszerrel is végrehajtanak...” Békés – Földvári – Gáspár – Tokaji: Magyar büntetőjog. Általános rész, BM Könyvkiadó, Budapest, 1980., 332. o.

a célra nem tekintő megtorlásban...⁵⁰ Ebben a felfogásban az is benne foglaltatik, hogy a büntetés napjainkra is megmaradt „szenvedélyes reakciónak”, ez a jellege a posztmodern korban sem változott.⁵¹ Ami változott, az a megtorlás humanizálódása.

A hatósági kényszer a jelenben ható vagy a jövőre szóló fenyegetés, szemben a szankcióval, amely mindig válasz a múltban lejátszódott jogsértésre. A hatósági kényszer alkalmazásához rendészeti hatalomra van szükség, a szankció alkalmazása büntető hatalmat feltételez.

A büntető hatalom gyakorlása alkotmányos rendszerekben a büntető igazságszolgáltatás monopóliuma. Az igazságszolgáltatás a bíróság feladata. Ugyanakkor a bíróság a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott más feladatokat is ellát. Ezeknek egy részét a vádirat benyújtása előtt a nyomozási bíró teljesíti. (1998. évi XIX. törvény – továbbiakban Be – 12. § (4) bekezdés) A jogsértéseknek egy meghatározott köre, nem büntető-, hanem közigazgatási szankcióval fenyegetett. Ilyen esetben a kilátásba helyezett joghátrány nem büntető-, hanem közigazgatási szankció, ezért érvényesítése is közigazgatási hatósági eljárásnak minősül. A hatályos szabálysértési jog az elzárással sújtható szabálysértések elbírálását bírósági hatáskörbe utalja, ez azonban a szabálysértési eljárás közigazgatási jellegén nem változtat. Ennek megfelelően azzal szemben, akinek a felelősségét a bíróság szabálysértési eljárásban hozott határozattal állapította meg, azonos tényállás mellett büntetőeljárás – a szabálysértésekről szóló törvényben meghatározott perújítása eljárás lefolytatása előtt – nem indítható. (Be 6. § (5) bekezdés) A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata sem tekinthető a büntetőhatalom megjelenésének, hanem a közigazgatás bírósági kontrolljának.⁵²

Előfordulhat azonban olyan eset, amikor közigazgatási hatóság igazságszolgáltatási funkciót lát el. A szabálysértési eljárások tekintetében egy ilyen kompetenciáról már említést tettünk, de a hierarchián kívüli felügyelet bírságolási jogosultsága valamint a hatósági előírások szankciókkal történő kikényszerítése ugyancsak hordoznak igazságszolgáltatás jellegű elemeket. Példákat hozhatnánk a gazdasági és a pénzügyi jog területéről is. Az ilyen megoldások csak meghatározott feltételek betartása mellett kerülnek összhangba a jogállamiság elveivel. A strasbourgi bíróság több olyan ügyben is állást foglalt ezekről a feltételekről, amikor a panaszos és az országa közötti jogvita tárgya szerint közigazgatási szerv igazságszolgáltatási funkciót teljesített.

Ezek szerint közigazgatási szerv akkor léphet a bíróság szerepébe,

- ha a hatóság eljáró tagja az adott ügyben nem utasítható, tehát független döntést hozhat,
- a döntés az előterjesztett bizonyítékok mérlegelésére alapított,
- a bizonyítékok előterjesztésére kontradiktórius eljárásban, az ügyfelek közötti jogvita formájába kerül sor akként, hogy érvényesül az „fegyveregyenlőség” elve,

⁵⁰ Szabó András alkotmánybíró párhuzamos véleménye a 23/1990 (X. 31.) AB határozathoz

⁵¹ Émile Durkheim: A társadalmi munkamegosztásról, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 99. o.

⁵² A jelenleg hatályos szabálysértési törvény a szabálysértési hatóság marasztaló határozata ellen emelt kifogást a helyi bíróság hatáskörébe utalja, az elzárással sújtható szabálysértések elbírálása pedig kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozik (Lásd a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. tv. 36. §-át) A szabálysértési jog korábbi szabályozásával összefüggésben figyelemztetett Szabó András arra, hogy a bírói igazságszolgáltatás kizárólagosságának elve és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata nem keverhető össze. „Igazgatási hatóság büntetékiszabási joga nem sértheti és csorbíthatja a bírói igazságszolgáltatás elvét és az igazgatási hatóság eljárása nem zárhatja ki az elkövető jogát arra, hogy bíróság hozzon ügyében ítéletet.” Szabó András: Jogharmozás és alkotmányos igazságszolgáltatás, im., 17. o.

- az eljáró köztisztviselő igazságszolgáltatási hatáskörében nincs hierarchikus alárendeltségben, reá nem a köztisztviselő jogállása érvényes, megbízatásából nem hívható vissza, döntéséért feyelelmi felelősségre nem vonható.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság azokban a jogesetekben, amelyekben az előbbieken összefoglalt kritériumokat kifejtette, arra is rámutatott, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosításánál a „látszatnak” is jelentősége van. Nem gyakorolhat igazságszolgáltatási funkciót az olyan közigazgatási hatóság, amely működése során ezt a látszatot képtelen fenntartani. (Belilos kontra Svájc és a Sramek kontra Ausztria ügyek)⁵³

A büntető hatalomnak lehetséges egy szélesebb meghatározása, amely szerint „...az állam büntető hatalma az országgyűlés, a kormány, az ügyészi szervezet és a bírói szervezet között oszlik meg.” Ehhez képest a büntető igazságszolgáltatás rendszere is több alrendszerre bontható, nevezetesen: „... a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos pártfogók, a javítóintézetek.”⁵⁴ Nem vitatva egy ilyen megközelítés lehetőségét, magunk a büntető igazságszolgáltatás szűkebb meghatározását alkalmazzuk, főként azért, mert szeretnénk világossá tenni a kizárólag bíróságok útján gyakorolt büntető igazságszolgáltatás és a rendészeti igazgatás között meglévő nem jelentéktelen különbségeket. Ugyanakkor vizsgálódásaink rendjén kíváncsiak vagyunk arra, hogy a bírói ítélezési funkció milyen viszonyban van a szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás más elemeivel. A következő kifejtés arról győz meg bennünket, hogy ezek az alrendszerek (törvényhozás, kormány, rendészeti szervek, büntetés-végrehajtási szervezet, stb.) egyenesen a bírói hatalom határait jelölik ki.

Az Alkotmánybíróság elvi éllel állapította meg, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik, a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól mentes független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.” (19/1999.(V. 25.) AB határozat)

A szűkebb értelemben felfogott, a bírói hatalommal azonos büntető hatalomnak, a rendészeti hatalomhoz hasonlóan, három forrása van:

- először forrása a közjog, amelyben az alkotmány jelöli ki helyét a hatalmi ágak sorában és biztosítja számára a végrehajtó hatalomtól való függetlenségét, a büntető anyagi- és eljárási jog határozza meg a büntető igény keletkezésének materiális feltételeit és érvényesítésének formáját, a bírósági szervezeti törvények pedig az intézmény felépítését és a bírói hivatal megszerzésének rendjét,
- másodsor forrása a bíró szaktudása, mindaz a jogi ismeret, élettapasztalat, jártasság és erkölcsiség, amely az igazság megállapításához, a jog érvényesítéséhez, a belső meggyőződésre alapuló döntés megszületéséhez szükséges,

⁵³ Vincent Berger: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, Budapest, 1999., 173. és 188. o.

⁵⁴ Palánkai Tiborné: A magyar büntető igazságszolgáltatás rendszere, Kriminológiai ismeretek, bűnözés-kontroll (szerk.: Gönczöl – Korinek – Lévai), Corvina, Budapest, 1996., 312-333. o.

- harmadszor forrása a társadalom jogépség iránti igénye, amely igény a büntető jogalkotáson keresztül fogalmazódik meg, de hat közvetlenül is, az igazságszolgáltatásba vetett bizalomként, a büntető ügyek elbírásában történő laikus részvétel által és végül azzal, hogy az ítékezés a nyilvánosság előtt történik, a bíróság a társadalomnak indokolási kötelezettséggel tartozik.

Az előzőekben kimutattuk a jog negatív kontroll szerepét, amelyet két úton képes hatékonyan gyakorolni, önmagában a tilalmak jogi normába öntésével és az eseteknek egy lényegesen szűkebb körében pedig azzal, hogy a tilalom megszegőit szankcióval sújtja. A jog ezen utóbbi funkciójának úgy tud eleget tenni, hogy létrehozza és legitimálja a büntető hatalmat, mint az ítélező funkciót betöltő hatalmi ág egyik területét, a büntető igazságszolgáltatást.

Rendvédelem – honvédelem

Eddig két rendészeti funkciót határoztunk meg, az egyik a közbiztonság védelméért szolgáló rendészeti beavatkozás, a másik az állam büntetőjogi igényének érvényesítését előkészítő felderítés és nyomozás. Mindkét rendészeti tevékenység alkalmazza a legitim fizikai erőszakot, de annak mértéke erőteljesen korlátozott és a jog szigorú szabályai alá rendezett.

A rendészeti beavatkozás alkotmányos jogállamban a minimális erőszak elvét követi. Ennek az elvnek az érvényre juttatása azért lehetséges, mert a közbiztonságot sértő cselekmények, ide értve a bűncselekményeket, maguk is csak limitált veszélyek kialakítására alkalmasak. Ugyanakkor a minimális erőszak elve jogállami követelmény, mert a veszélyelhárító hatósági beavatkozás sohasem idézhet elő súlyosabb károkat, mint amelyeknek az elhárítására törekedett. A minimális erőszak elve számol azzal, hogy ilyen módon a bűncselekmények egy része nem kerülhet felderítésre, de ez a társadalom anyagi és erkölcsi értéktermelő teljesítményét nem rontja, hanem javítja. Történelmi tapasztalat, hogy azok az országok, amelyek jogállamként humánusot hirdető kriminálpolitikát követtek messze sikeresebbek voltak, mint azok a diktatúrák, amelyek az erőszak korlátlan alkalmazásával látványosan visszaszorították a bűnözést, eközben azonban mérhetetlen szenvedést zúdítottak saját lakosságukra és végső soron működésképtelenné váltak.

A minimális erőszak alkalmazása szükségszerű akkor, ha az emberi jogoknak abból a modern felfogásából indulunk ki, amely szerint a bűnös ember sem kerülhet a teljes jogfosztottság állapotába, megilleti őt a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog, továbbá vele szemben sem alkalmazható korlátlan erőszak. (A kínzás, az embertelen megalázó bánásmód tilalma az európai jogi kultúrában abszolút tilalom, amelynek áthágására még a háborús helyzet sem adhat felhatalmazást.) De vannak jóval praktikusabb érvek is. A hatósági erőszak korlátok közé szorítása célszerű azért, mert a bűn és a jogkövető magatartások között nincsenek jól látható frontvonalak, azok sem térben sem időben nem különülnek el. A bűnüldözés nem építhet ellenséggépet a maga számára, ezért amikor erőszakot kénytelen alkalmazni, akkor mindig gondolnia kell a vértlen környezet maximális kíméletére, beavatkozásai ebben a környezetben nem kockáztathatnak életet és anyagi javakat. Ha összehasonlítjuk egy katona meg egy rendőr felszerelését, szembe kell tűnni a lényeges különbségeknek az alkalmazott eszközök hatóereje és célzott alkalmazási lehetősége tekintetében. (Ha ilyen különbségek nincsenek akkor bizonyos, hogy vagy a katonának vagy a rendőrnek rosszul választották meg a fegyverzetét.)

A háborús veszély a fenyegetett országot létében kérdőjelezi meg. A veszély totális és ennek megfelelően az elhárítás is csak a szükséges erőszak bevetésével és a fokozódó támadásra válaszoló fokozódó erő kifejtéssel lehetséges. Noha természetesen a hadviselésnek is vannak a nemzetközi jogban kialakított szabályai, ezek érvényesítése igen kétséges. (Hugo Grotius úgy fogalmazott, hogy a nemzetközi jog küldetése nem lehet más, mint hogy a nemzetek tegyenek egymásnak minél több jót békében és okozzanak egymásnak minél kevesebb rosszat háborúban. A történelemben ez csak jámbor óhaj maradt.)

A közbiztonsági veszélyek és a háborús fenyegetések egymástól való elhatárolása a modern korban egészen jól működött a közelmúltig. Napjainkban azonban sokasodnak azok a jelenségek, amelyek a két veszélyforrás közeledésére vallanak.

Az első és legfeltűnőbb változás a kilencvenes évek fordulóján a kétpólusú világ megszűnése és ezzel egy mindent átfogó végső nukleáris összecsapás veszélyének elhárulása volt. Egész fegyverrendszerek váltak így feleslegessé, a katonai stratégiák mind nagyobb gonddal tanulmányozták a limitált veszélyek leküzdésének technológiáját és azt, hogy gyakran nem azonos erejű ellenfeleknek kell megmérkőzniük egymással. Megjelent az aszimmetrikus harc fogalma. Jellemző az is, hogy a helyi konfliktusok megoldásában a katonai szakmai kultúra nehezen vagy egyáltalán nem tud megoldani kifejezetten közbiztonsági veszélyhelyzeteket és olyan bűnüldözési feladatokat, mint például a háborús bűncselekményekkel gyanúsított személyek letartóztatása, a terhükre írható bizonyítékok felkutatása és rögzítése. Az ilyen missziókat mind gyakrabban bízzák nemzetközi rendőrségi erőkre.

A másik fordulat a bűnözés összetételében és súlyosságában figyelhető meg. A nemzetközi szervezett bűnözés és főleg a terrorizmus olyan eszközöket vet be és olyan méretű pusztításra képes, amely következményeiben valóban csak a háborús konfliktushoz hasonlítható, ezért az államok hajlamosak az ilyen támadásokra háborús lépésekkel válaszolni. Kijelölik tehát az ellenséges területet, megrajzolják az ellenségképet, majd alkalmazzák a maximális erőszak elvét és megkérdőjelezzik az emberi jogok klasszikus felfogásának fenntarthatóságát. Ezzel persze, magának az alkotmányos jogállamnak a védekezési képességeit is kétségbe vonják.

Úgy gondolom az itt felmerülő történelmi kérdéseket nem tudom megválaszolni. Csak annyit szögezhetek le, hogy a világ forduló ponthoz jutott. Csakugyan kimerültek a demokrácia lehetőségei és a totális megoldások ideje érkezett el? Vagy ellenkezőleg, a jogállamnak hatalmas tartalékai vannak, még a bűnözés legsúlyosabb megjelenési formáival szemben is. Ebben a drámai helyzetben a rendvédelemre nagy felelősség hárul. A jogszerűség, a szolgálatszerűség és a szakszerűség jogállami értékeinek a növelésével a rendészet lehet az erő, amely képes úgy védeni a társadalmat, hogy közben a demokratikus értékeket sem rombolja le. A jogszerűség azt jelenti, hogy a rendészet minden intézkedését a jog előírásai szerint hajtja végre, amely nem csak korlátot jelent, hanem nagy biztonságot is kölcsönözhet a szolgálatoknak (Ne feledjük a korlát nem csak korlátoz, véd is.) A szolgálatszerűség azt jelenti, hogy a rendészeti hatalom nem egyéni érzelmek és indulatok terepe, hanem a társadalom pártatlan és lojális szolgálata. (A kizárási szabályok éppen azt szolgálják, hogy akitől személyes érintettsége okából nem várható objektív intézkedés, az ne is vehessen részt a hatóság eljárásában.) Végül a szakszerűség azt jelenti, hogy a rendészet munkatársainak magas szakmai hozzáértéssel kell bánni a legitim erőszak eszközeivel, azok felett fizikai és erkölcsi értelemben is uralkodniuk kell. Az ilyen

rendészet a legszélesebb társadalmi támogatottságra számíthat, ezek az erők pedig jóval nagyobbak, mint a világ összes szervezett bűnbandája és terroristája együttvéve.

A New-York-i terrortámadásnak volt egy olyan következménye, amit a rombolás kiagyalói bizonyosan nem akartak. A rendvédelmi veszélyelhárítás szakembereinek bátorsága bámulatba ejtette a világot. Azért halt meg olyan sok rendőr és tűzoltó, mert szemben azzal a természetes emberi reakcióval, hogy a veszély elől menekülni kell, ők éppen ellenkezően cselekedtek, engedelmeskedve szakmájuk erkölcsi parancsának, a lehető leggyorsabban a lehető legközelebb férkőztek a veszélyforráshoz, hogy magukat feláldozva másokat mentsenek. A híres francia rendőrség kutató, Loubet del Bayle egyik tanulmányában azt írta, hogy a rendőri hivatás soha nem tud a hősiességnek azokba a magasságaiba emelkedni, ami a hadseregeket jellemzi. 2001. szeptember 11-e óta ezek a különbségek megszűnni látszanak.