

ALKOTMÁNYOS RENDVÉDELEM

1. A rendőrség és a politika viszonya

A marxista álláspont szerint a modern rendőrségek létrejötte csak keveset köszönhet a professzionális bűnözés elleni harc szükségességének, sokkal inkább a politikai kontroll és a munkásosztály féken tartására hozták létre és fejlesztették ki.¹ Erre rímelt Thatcher észrevétele is, miszerint a rendőrség intézménye a 19. századi városiasodás melléktermékeként jött létre, és – mint más kutatók azt állítják – egyfajta kísérlet volt a korábbi városi életet szabályzó informális társadalmi kontrollt helyettesítő formális ellenőrzés-irányítás szervezetének kiépítésére.² Baltimore városának rendőrségét tanulmányozva Moskos megerősíti ezt az elképzelést azzal, hogy a rendőrség kultúrájában a mai napig inkább lelhető fel a közösség kontrolljának ethosza, mint a közösség szolgálatának küldetésadata.³ Ezzel szemben az ember mindig előrébb való, mint az állam, mert az utóbbinak kell szolgálnia az előbbit. Ennek ellenére az állam mégis egyfajta szentséggé válik, és a szolgálói, tisztviselői úgy érzik, hogy „mindenhatóak”, holott csak korlátozott eszközökkel rendelkeznek.⁴ A biztonság állam általi biztosításának kizárólagossága azonban átalakulóban van, illetve e szerepe egyre kevesebb hangsúlyt kap, és a rendőrségnek más, jellemzően magán szolgáltatókkal kell versenybe szállnia a biztonsági piacokért.⁵

Ideális esetben az állampolgár a rendőrség tevékenységét tiszteletből, és nem félelemből fogadja el. Ennek következtében a rendvédelmi szervezet nem tevékenykedhet politikai célok által vezérelve, nem kémkedhet csoportok után csupán, mert azok tevékenységével, céljaival nem ért egyet vagy bármely oknál fogva elutasítja azokat; nem kísérheti meg azokat szétzüllesztzeni, illetve nem támogathat vagy tűrhet meg olyan szerveződéseket, melyek céljaival jogszerűtlenül azonosulna. E követelményeket azonban csak abban az esetben lesz képes kielégíteni, ha mindenkor semleges marad politikailag.⁶ A rendőrség által biztosított, általános értelemben vett védelem a közjavakhoz tartozik, amit mindenki élvez, ami mindenki hasznára válik, amiből senkit sem lehet automatikusan

¹ Robert Reiner: Policing, Protest, and Disorder in Britain. Policing Protest – The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Della Porta, Donatella, Reiter, Herbert (eds.) Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. 35. o.

² David Thacher: Order Maintenance Policing. The Oxford Handbook of Police and Policing. Michael D. Reisig, Robert J. Kane (eds.) Oxford, University Press, 2014. 124. o.

³ Peter Moskos: Cop in the Hood – My Years Policing Baltimore’s Eastern District, New Jersey, Princeton University Press, 2008. 3. o.

⁴ Idézi Németh Zsolt: Helyzetvázlat a rendészeti működésről. Hautzinger Zoltán – Verhóczki János (szerk.): Sodorvonalon. Magyar Rendészeti Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2012. 220. o.

⁵ Martin Innes: Understanding Social Control: Deviance, crime, and social order. Berkshire, Open University Press, 2003, 77. o.

⁶ T. Gary Marx. Democratic Policing, Policing, Security and Democracy: Theory and Practice. Menachim Amir, Stanley Einstein (eds.) Vol 2, New York, Office of International Criminal Justice, 2001.

kizárni.⁷ Ez, mint minden más közjó,⁸ a politikai közösség érdekeiből és értékeiből származtatható, és ahhoz a politikai közösség egyenlő polgárai egyformán kell, hogy hozzáférjenek.⁹

Egy demokratikus, alkotmányos államban a rendvédelemnek négy alapkövetelménynek kell eleget tennie:¹⁰

- a rendőrség legfontosabb feladata a polgárok és csoportjaik szükségleteinek kielégítése;
- a rendőrség elsősorban a törvényeknek felelős, és csak azt követően a kormányzatnak;
- a rendőri tevékenységnek átláthatónak kell lennie;
- védenie kell az emberi jogokat, különösen azokat, melyek a szabad politikai tevékenység gyakorlásához szükségesek.

Ez utóbbi követelmény a demokratikus államberendezkedés szempontjából létfontosságú, hiszen hiánya magát a demokráciát veszélyezteti. A rendőrséget kizárólag az emberi méltóságot tisztelő jogi szabályozás irányíthatja, nem egy párt vagy egy erős vezető; a polgárok életébe csak szigorúan korlátozott esetekben, megfelelően felügyelt körülmények között avatkozhat be, intézkedéseit, működését az elszámoltathatóság kell, hogy jellemezze.¹¹ Az alkotmányos rendvédelem tehát megköveteli, hogy a rendőrség tartsa magát távol a politikától és őrizze-védelmézzé a demokratikus politikai tevékenységet és folyamatokat (pl. szólás szabadsága, gyülekezési jog gyakorlása stb.).¹² E cél érdekében jogszabályok segítségével megszabják a rendőrnek, hogy hogyan tartsa távol magát a politikától, azt azonban nem, hogy a politika hogyan tartson távolságot a rendőrségtől, és hogy miként korlátozza saját befolyása mértékét.¹³

Worrall, az amerikai rendőrség működését vizsgálva megállapítja, hogy a rendvédelem – mint a kormányzati végrehajtó tevékenység egyik lényeges eleme – mindig politikailag meghatározott, így a rendkívül összetett politikai környezetben létező rendőrség sem lehet politikamentes. Ennek a jelenségnek azonban negatív következményeként jelentkezhet a polgárok érdekeinek érvényesítése vagy a helyi célok megvalósítása helyett a központi elvárások kielégítése. A különböző társadalmi csoportok felől érkező, gyakran egymással versengő elvárások is hozzájárulnak ahhoz, hogy a rendvédelem egy rendkívül összetett és nehéz szakma legyen.¹⁴

Bármennyire is igyekszik semleges maradni a rendőrség, nem minden társadalmi csoport szemében fog egyformán annak tűnni, mivel a regnáló hatalom törvényeit igyekszik kikényszeríteni. Ennek következtében a hatalommal és törvényeivel szemben helyezkedő csoportosulások mindig ennek megfelelően fogják kezelni.¹⁵ A rendőröknek éppen ezért

⁷ Earl Conteh-Morgan: *Collective Political Violence – An Introduction to the Theories and Cases of Violent Conflicts*. London, Routledge, 2004. 93. o.

⁸ Például az állam védelme külső ellenséggel szemben.

⁹ Gedeon Péter: *Közjó és demokrácia. Két közgazdaságtani elmélet a demokráciáról*. *Közgazdasági Szemle* 2013. 1321. o.

¹⁰ Idézi David Bruce, Rachel Neild: *The police that we want – A handbook for oversight of police in South Africa*, Johannesburg. The Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005. 16. o.

¹¹ Marx: *Democratic Policing...* i. m.

¹² *Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*. Vienna, OSCE, 2008. 12. o.

¹³ Finszter Géza: *Közbiztonság és jogállam. Jog, állam, politika* 2009/3. 176. o.

¹⁴ John L. Worrall: *The Politics of Policing*. *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Michael D. Reisig, Robert J. Kane (eds.) Oxford, University Press, 2014. 50. o.

¹⁵ Marx, *Democratic Policing...*, i. m.

mindig ügyelniük kell arra, hogy feladataik végrehajtása során feddhetetlenül járjanak el és kerüljék a konfliktusban érintett felek bármelyike melletti állásfoglalást.¹⁶ Jogaik gyakorlásához minden magánszemélynek és politikai pártnak egyenlő védelmet kell nyújtani, de fel kell lépni azon csoportok tagjaival szemben, akik a politikai céljaik eléréséhez az erőszakot tekintik eszközüknek. A rendőri hatalmat tilos politikai törekvések vagy ügyek támogatására, illetve ellehetetlenítésére felhasználni.¹⁷

A rendőrség tevékenysége két úton hat a kormányzásra: egyrészt a rendőri intézkedések alapvetően érintik a polgárok életét, azok közül is leginkább a személyi szabadságot korlátozó intézkedések végrehajtásának száma, jellege, illetve a kényszerítő erő alkalmazásának módja. Ezek lényegi jellemzői a kormányzatnak, ugyanis nem lehet demokráciának nevezni azt az állapotot, ahol a rendőrség önkényesen tartóztathat le embereket, használhat indokolatlanul erőszakot, illetve nyomhat el eltérő véleményt hangoztató csoportokat. Másrészt a rendőri tevékenység komoly befolyással lehet a demokrácia működéséhez elengedhetetlen folyamatokra is, mint például a szavazás, a politikai beszédek és a sajtószabadság, illetve a gyülekezés, a demonstráció. A rendőrség a politikai életet azzal is formálja, ahogyan fenntartja és biztosítja azokat a feltételeket, amelyek között az zajlik.¹⁸ Benson még továbbmegy, amikor megállapítja, hogy a rendőrség a kormányzat legészrevehetőbb ágenseként, a társadalom politikai egészségének alapvető indikátora,¹⁹ és mivel az állam legszembetűnőbb szervezete, munkájának minősége jelentős hatással van a hatalom legitimitására is.²⁰ Ennek következtében a rendőr csak akkor lesz képes az állam legitimitációja megerősítéséhez hozzájárulni, ha fogékony a polgárok elvárásaira, szükségleteire, illetve ha az állam által ráruházott hatalmat az emberek érdekében gyakorolja. Ahhoz viszont, hogy a közösség bizalmát a rendőrök elnyerhessék, ragaszkodniuk kell a szakmai szabályokhoz, illetve professzionalizmust és becsületességet kell tanúsítaniuk.²¹

2. A rendőrség és a közösségek kapcsolata

Az EBESZ álláspontja szerint a rendőröknek a társadalmi békesség és a törvények uralmának fenntartását, az egyén alapvető jogainak, szabadságának tiszteletét és védelmét kell biztosítaniuk, továbbá bűnmegelőzési és bűnüldözési tevékenységet kell végezniük, illetve a lakosság számára támogatást és szolgáltatásokat kell nyújtaniuk. Ezek a legfőbb feladataik.²²

A nem-demokratikus berendezkedésű államokban a rendőrséget a rend és a törvényesség fenntartásának átfogó gondolkodásmódja és az állami érdekek kiszolgálása jellemzi (Staatspolizei modell). Éppen ezért bármilyen nyugtalanságra és kritikára – legyen az bármennyire is mértéktartó – aránytalanul durva választ ad, mivel azt az állam alapjait fenyegető kihívásnak tekinti. A tüntetéseket gyanakodva és bizalmatlanul fogadja,

¹⁶ The European Code of Police Ethics, Appendix to Recommendation Rec(2001)10. 57. o.

¹⁷ Bruce, Neild: i. m. 18. o.

¹⁸ David H. Bayley: *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford, Oxford University Press Inc, 2006. 18. o.

¹⁹ Idézi Viviana Andreescu, Deborah G. Keeling, *Explaining the public distrust of police in the newest European Union countries*, *International Journal of Police Science & Management*, Vol. 14. No 3, 2012. 219. o.

²⁰ Cornelius Friesendorf: *Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police*, *International Peacekeeping*, Vol.18, No.1. 2011. 80. o.

²¹ *Guidebook on Democratic Policing...*, i. m. 9. o.

²² *Guidebook on Democratic Policing...*, i. m. 9. o.

mivelhogy azok megtörik az állam és a társadalom közti harmóniát. Ebben a modellben a rendőrség elsősorban az állam és annak vezetői érdekeit védi. Ezzel ellentétben a toleráns politikai rendszerek a politikai életben való részvétel lehetőségének kiszélesítésére és a közösséggel való együttműködésre törekuszenek, olyan rendőrséget hozva létre, amely közel áll a polgárokhoz, illetve amelynek elsődleges célja az alapnormák védelmének keresztül a demokratikus társadalom fenntartása (Bürgerpolizei modell).²³ Winter szerint az első esetben a beavatkozás küszöbértéke alacsony, ezért a fenyegetéseket még csírájukban igyekeznek elfojtani, a második esetben viszont a rendőrség megvédi a politikai változásokat lehetővé tevő demokratikus keretrendszert, elfogadva azt, hogy az elsődlegességet élvez, még a közrend mindenáron történő megőrzésével szemben is. Ennek értelmében a polgárt inkább a politikai változás alanyának, mintsem az állami tevékenység tárgyának tekinti.²⁴

Míg az autoriter rezsimekben a rendőrség alapvető szerepe a lakosság megfélemlítése és az ellenzék összezúzása, addig a demokráciákban a rendőrök a polgárokra úgy tekintenek, mint akiket a veszélyekkel és fenyegetésekkel szemben védelmezniük kell, és akikkel a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és felderítése érdekében együttműködni szükséges.²⁵ Az utóbbi elvárást figyelembe véve a rendőrség nemcsak az őt irányító állam felé tartozik elszámolással, hanem a közösség irányába is. A köz szolgálata, illetve a szolgáltató szerep a sikeres rendvédelem egyik elengedhetetlen feltétele.²⁶ Különösen fontos ezt a kritériumot szem előtt tartani akkor, ha figyelembe vesszük azt a jelenséget, miszerint a tömegtársadalmakban a polgárok elfordulnak a hatóságoktól, mivel távolinak, közömbösnek és inkompetensnek tartják.²⁷

A közösség és az állam érdekei védelmének kettős funkciója komoly dilemma elé állítja a rendőrséget, ugyanis a politikai rend védelme miatt gyakran elveszíti a közösség egy részének szimpátiáját, melynek következményeképpen romlanak a bűnüldözéshez szükséges képességei.²⁸ Ugyanakkor a közrend fenntartása és a bűncselekmények elleni küzdelem abszolút kötelezettsége magában hordozza a frusztráció kockázatát, mely gyakran ölt testet agresszív önkényeskedésben vagy egyszemélyi bírászkodásban.²⁹ Az alkotmányos demokráciák rendőreinek mindig meg kell találniuk az egyensúlyt a törvényesség és az eredményesség között. A jogállami értékek, s érdekek védelme senkit nem jogosíthat fel jogtiprásra.³⁰

A demokratikus társadalmak sokszor hajlamosak a rendből valamennyit annak érdekében áldozni, hogy nagyobb szabadsághoz juttassák polgáraikat. Ez viszont mindig

²³ Oscar Jaime Jiménez, Fernando Reinas: The Policing of Social Protest in Spain: From Dictatorship to Democracy. Policing Protest - The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Donatella della Porta, Herbert Reiter (eds.) Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. 166-167. o.

²⁴ Martin Winter: Police Philosophy and Protest Policing in the Federal Republic of Germany 1960-1990. Policing Protest. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Donatella della Porta, Herbert Reiter (eds.) Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. 189. o.

²⁵ Michael D. Wiatrowski, Jack A. Goldstone: The Ballot and the Badge: Democratic Policing, Journal of Democracy, Vol. 21, No. 2. 2010. 88. o.

²⁶ The European Code of Police Ethics. Recommendation Rec(2001)10, 2001. 25. o.

²⁷ Yvonne Jewkes: Media and Crime, London, SAGE Publications Ltd, 2004. 7. o.

²⁸ Donatella della Porta: Police Knowledge and Protest Policing: Some Reflections on the Italian Policing=Policing Protest - The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, ed. Donatella della Porta, Herbert Reiter, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. 246. o.

²⁹ Michael Björk, Between Frustration and Aggression: Legal Framing and the Policing of Public Disorder in Sweden and Denmark. Policing & Society, Vol. 15. No. 3. 2005. 313. o.

³⁰ Finszter, Közbiztonság... i. m. 172. o.

feszültséget kelt a társadalmon belül. A rendőrállamok ezzel szemben a rendet helyezik előtérbe, azt sulykolva, hogy a rend szabadság nélkül is megvalósítható. A megfelelő egyensúlyt nehéz megtalálni. Az olyan társadalmakban, amelyekben az egyéni méltóság, az önkéntesség, a konszenzusra törekvő magatartás, a konfliktusok erőszakmentes megoldásának értékei a meghatározóak, a rendőrséget a maga titokzatoskodásával, illetve az erőszak alkalmazásának jogosultságával sokan egyfajta rendellenességnek, paradoxonnak tekintik, amely a demokratikus célokat nem demokratikus eszközökkel igyekszik megvalósítani. Gary T. Marx szerint ez azt jelenti, hogy a rendőrség egyszerre jelentős támasza és ellensége a demokratikus társadalomnak.³¹

A demokratikus szemléletű rendőrség kötelezettsége, hogy a polgárok szabadságjogainak maximalizálása céljából támogassa a demokratikus értékek érvényesülését, illetve a rendőrök a feladataikat a demokratikus értékekkel összhangban, a minimális fizikai és pszichikai fenyegetés mellett és csak a legszükségesebb beavatkozással hajtsák végre.³² Az EBESZ iránymutatása szerint alkotmányos rendvédelem csak akkor jöhet létre, amikor megtörténik az átállás az irányítás-központú rendvédelemi megközelítésről egy sokkal inkább szolgáltató jellegű rendvédelem irányába, melyben a rendőrség elsődleges célja a jogsértő cselekmények proaktív megelőzése.³³ A megoldás egy része a közösség és a rendőrség közötti olyan kapcsolati háló kialakításában rejlik, amely segít felügyelet alatt tartani a jogsértéseket.³⁴ Az Európai Rendőr Etikai Kódex ajánlása alapján, a rendőri tevékenységet úgy kell megszervezni, hogy az elősegítse a szervezet és a közösségek közötti jó kapcsolat kialakulását és fenntartását, illetve – ahol csak lehetséges – a hatékony együttműködést a más állami, illetve nem állami szervezetekkel, valamint a közösségek egyéb képviselőivel.³⁵

3. A rendőrség iránti bizalom jelentősége

A rendőrséget általában három fő szempont alapján értékelik. Először az elfogások, előállítások és bűnösség megállapításának száma alapján, a bűnözés elleni harc eredményessége mentén ítélik meg. Másodsor a bűncselekmények, illetve a közrend megzavarása megelőzésének hatékonyságát veszik figyelembe. Harmadszor pedig hogy a rendőrség mennyire sikeres a közösség bizalmának megszerzésében, illetőleg a közösségen nyugvó legitimitációjának megerősítésében. Az első szempontrendszernek elsősorban az akcióorientált, ellenőrzésközpontú rendőrök tudnak megfelelni, míg a második és harmadik olyan széles látókörű rendőröket követel meg, akik tisztában vannak azzal, hogy a rendvédelem jelentősen túlmutat a jogszabályok pusztá betartatásán, valamint a közrend, közbiztonság merev fenntartásán.³⁶

A rendőrség intézményébe vetett bizalom a polgárok azon hiedelmét jelenti, miszerint az – mint kollektív entitás – egészében véve is kompetens, teljesíti kötelezettségeit és felelősségteljesen cselekszik.³⁷ A rendvédelmi szervek és a polgárok közt fennálló

³¹ Marx: Democratic Policing... i. m.

³² Pino, Nathan W., Wiatrowski, Michael D.: Introduction. Democratic Policing in Transitional and Developing Countries. Pino, Nathan W. – Wiatrowski, Michael D., Aldershot (eds.) Ashgate Publishing Limited, 2006. 81. o.

³³ Guidebook on Democratic Policing... i. m. 11. o.

³⁴ Wiatrowski, Goldstone: i. m. 80. o.

³⁵ The European Code of Police Ethics. Recommendation Rec(2001)10, 2001. 8. o.

³⁶ Chris Giacomantonoi, Ben Badford, Richard Martin, Making and Breaking Barriers - Assessing the value of mounted police units in the UK, Cambridge, Rand Corporation, 2015. 1. o.

³⁷ Andreescu, Keeling: i. m. 229. o.

bizalom mind a társadalom stabilitásában, mind az igazságszolgáltatás feddhetetlenségében, mind a rendőri tevékenység biztonságosságában, hatékonyságában kulcsszerepet játszik,³⁸ és a polgárok, valamint a rendőrök között nap mint nap lezajló pozitív interakciókon múlik.³⁹

4. Összegzés

A problémamegoldás során a rendőrségnek nem a különböző érdekek képviselőit kell kiszolgáltatni, nem ütközési zónaként kell üzemelnie köztük és kihívóik között, hanem inkább mint pályabíró, összekötő tolmácsként kell tevékenykednie, biztosítva azt, hogy a követelések meghallgatásra találjanak.⁴⁰

A legitim alapokon álló rendőrség mindenidőben a meggyőzésre, és nem a büntetésre, a kényszerítő eszközök által támogatott elrettentésre fókuszál, mivel az erőszak alkalmazásnak kilátásba helyezése és tényleges bevetése jelentősen erodálja a bizalmat.⁴¹ A közösség sem akkor veszíti el a bizalmát a rendőrség munkájában, amikor a polgárok a saját biztonságuk miatt kezdenek el aggódni, hanem amikor a közösség értékei és normái kezdenek el leromlani.⁴² A bizalomra hátrányosan hathat az a változás, melyen a modern rendőrség az utóbbi évtizedekben megy keresztül, melynek során a közösséghez közeli, helyi rendőri szervek hálóját felváltotta egy bonyolult, bürokratikus szervezet, ami a központosításra törekvő folyamatok révén távolabb vitte a közösségektől az őket érintő problémák megoldását.⁴³ Maguire ugyancsak rámutat arra, hogy a rendőri szervezetek folyamatosan bővülnek, újabb és újabb feladatokat vállalnak fel vagy szabnak meg részükre. Egyre mechanizáltabb és rugalmatlanabb struktúrákat adaptálnak, növekvő mértékben függenek a technológiától, valamint jellemzőjükké vált a militarizálódás. Ezek a folyamatok jól átgondolt „ellenintézkedések” nélkül hátrányosan hatnak a bizalomra,⁴⁴ viszont a demokratikus társadalom és piacgazdaság működéséhez szükséges rendet, kiszámíthatóságot és felelősségre vonatóságot csak a polgárok bizalmát élvező, jól működő rendőrség képes biztosítani.⁴⁵

³⁸ President's Task Force on 21st Century Policing 2015. - Interim Report of the President's Task Force on 21st Century Policing, Washington DC, Office of Community Oriented Policing Services, 2015. 1. o.

³⁹ Friesendorf: i. m. 80. o.

⁴⁰ Gary T. Marx, Some Reflections on the Democratic Policing of Demonstrations. Policing Protest. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Donatella della Porta, Herbert Reiter (eds.) Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. 258. o.

⁴¹ Tracey L. Meares, Peter Neyroud: Rightful Policing, New Perspectives in Policing, National Institute of Justice, 2015. 8. o.

⁴² Jonathan Jackson, Jason Sunshine, Public confidence in policing: a neo-Durkheimian perspective, British journal of criminology 47 (2), 2007. 216. o.

⁴³ Uo. 218. o.

⁴⁴ Edward R. Maguire, Police Organizations and the Iron Cage of Rationality. The Oxford Handbook of Police and Policing. Michael D. Reisig, Robert J. Kane (eds.) University Press, Oxford, 2014. 69. o.

⁴⁵ Mercedes S. Hinton, Tim Newburn: Introduction=Policing Developing Democracies Mercedes S. Hinton, Tim Newburn (eds.) New York, Routledge, 2009. 4. o.