

A RENDKÍVÜLI HELYZETEK ÉS A RENDÉSZET

(A KÉRDÉS MEGKÖZELÍTÉSE A FOLYAMAT- ÉS RESZERSZEMLELET OLDALÁRÓL)

*„A helyzetekre adott válaszaink legalább akkora részben a megszokáson alapulnak,
mint amennyire az adott aktuális eseményekhez köthetők.”
(Philippa Perry)*

1. Bevezetés

Az ideai tudományos konferencia fő témája a „rendszer rendkívüli helyzetekben.” Két fő eleme van: (1) a rendszer, (2) a rendkívüli helyzetek. Kiindulás: (1) a rendszernek számos megközelítése létezik, a Rendszertudományi szaklexikonban¹ is definiálásra került. Továbbra is keveredik a rendszeri és a rendvédelmi megközelítés, ebbe vegyülnek a katonai és marketing gondolkodás egyes elemei, a funkcionális, folyamat- és rendszer szemléletű értelmezés helyett döntően történeti, történelmi, jogi, politikai, szociológiai, egyéb társadalomtudományi, gazdasági, fiskális, inter-, multi-, transz- és crossdiszciplináris és mindenekelőtt „feladatalapú”, taxatív megjelenítésű megoldások születtek, születnek. Tehát a rendszer „mibenlétének” teljes körű (funkcionális) meghatározása is várat még magára, ami megnehezíti a téma adekvát kifejtését. *(Ennek taglalása nem férne be jelen tanulmány terjedelmi keretei közé, ezért a rendkívüli helyzetekre és a velük való kapcsolatra történik a fókuszálás.)* (2) A „rendkívüli helyzet” esetében talán még bonyolultabb a kérdés. Ha a sajtóban, köznyelvben, szakmai írásokban, politikai nyilatkozatokban, s másutt elhangzik a „rendkívüli” szó, kifejezés, akkor rendszerint megjelenik a „kihívás, probléma, nehézség, gond, feladat, konfliktus, kockázat, katasztrófa, krízis, csőd, válság, fenyegetés, veszély, kényszerhelyzet, szükséghelyzet/állapot, rendkívüli állapot, különleges jogrend, rendkívüli szabályozás, norma, szokás, szokásjog, innováció, verseny, botrány, bizonytalanság, kellemetlenség, kínos helyzet, trauma, döntési helyzet/kényszer, váratlan fordulat, baj, kilátástalanság, hátrány, félelem, akadály, gátló tényező, stb. fogalom is. A „rendkívüli helyzet” konkrét definiálása (is) rendszerint elmarad, és értelmezése is erősen helyzetfüggő. *(Nem egy esetben a szakmaiságot mellőző, politikai érdekérvényesítés is tetten érhető.)* A „rendkívüli” jelző mellett szerepel a „helyzet” kifejezés is. Érdekes módon a rendkívüli helyzetekkel kapcsolatban az „eset, esemény, állapot, körülmény, fejlemény” szavak is gyakran *(sokszor azonos értelemben)* említésre kerülnek, holott nem ugyanazt jelentik! Tehát a „rendszer rendkívüli helyzetekben” (félre)értelmezése önmagában is „rendkívüli” helyzetet teremt(het). Erre a felvetésre is megkísérlek ráutaló választ találni a jelen tanulmányban, kiindulva és hivatkozva a releváns fogalomkör konszenzusos definiálatlansági hiányosságaira és ellentmondásaira.

¹ Rendszertudományi Szaklexikon. Dialog Campus, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2019. 461. o.

2. A rendkívüli helyzetek megközelítése a rendszerelmélet oldaláról (elmélet)²

Kiindulás: egy (valóban rendeltetésszerűen és optimumra törekvően) működő rendszer esetében (csak) akkor beszélhetünk dinamikus és rendszerműködési egyensúlyi állapotról, ha minden eltérés a normális működést biztosító egyensúlytól, folyamatosan, automatikusan (a működés eredményeként szinte magától) korrigálódik, nem igényelve külön beavatkozást. (Azaz a rendszer jól van méretezve, funkcionálisan van kialakítva és a működési feltételek is adottak.)

A működési optimum fenntartása a folyamatos (környezeti) változások esetében is a rendszer normál működésének a részét kellene, hogy képezze, tehát ne legyen szükség folyamatos korrekciók (utólagos, menet közbeni) beavatkozásokra, és/vagy belső működési/szervezeti változtatásokra. (Megjegyzés: sok esetben éppen a belső változtatások/beavatkozások idéznek elő rendszerműködési zavarokat.)

Ha a rendszer struktúrája (architektúrája), természete, jellege, vagy a körülmények (környezet) összhatása megváltozik, akkor a rendszer egyensúlyi helyzete és önregenerálódó, regenerációs, alkalmazkodó képessége is módosul(hat), ezért ezt tudatosan célszerű kezelni, így például a szereplők „szerepeinek” változásakor, vagy a szabályok módosításkor is, nem beszélve a környezeti feltételek átalakulásáról.

Gyakori jelenség a rendszervezetés/irányítás és a kivitelezés/megvalósítás közti disszonancia kezeletlensége, ami a rendszerműködést (is) ellehetetlenítheti. A rendszerműködés esetében az interakciók viszonyrendszere két nagy csoportra oszthatóan jelenik meg. Egyrészt a (1) szimmetriára törekvés alapján a hangsúly az egyenlőségi viszonyrendszer létrehozásán és fenntartásán, normális esetben a fejlesztésén van. Az egyenlőség ebben az esetben azt jelenti, hogy a partnerek ugyanazt a típusú viselkedést, értékrendet, toleranciát stb. mutatják egymás felé. (A rendszert szűkebb vagy tágabb értelmezése sok esetben nem támogatja az egyenlőség elvét.) Másrészt a (2) komplementer rendszermegoldás alapján kölcsönösen elfogadják az egymás közötti különbséget, s az elfogadás kiegészíti az eltéréseket. Ennek lényege a „szereposztás”, amely ha egységes, elfogadott „forgatókönyv” alapján működik, akkor a rendszerműködést nem veszélyezteti. (Ez az első lépés az integrált rendszeti működés irányába, ellenben a rendszetben a rendőrségi dominancia felborítja a valós szerepeket!)

Minél több részre tagolható egy rendszer, minél eltérőbb a szereplők ambíció-, képesség-, kompetenciaszintje, annál veszélyeztetőbb mértékű lehet az informális megoldások alkalmazása és annak gyakorisága. („Beépített rendszerzavarok” keletkeznek, amelyek a rendszeti működés kísérőjelenségévé váltak.)

A rendszereknek is van sajátos életciklusa, ami abból fakad, hogy egy dinamikus egységről, viszonyrendszerről van szó, amely az idők során változik (értsd: a szereplők befolyásának, szerepének módosulásával, az új szereplők belépésével és a környezet átalakulásával (is) együtt jár), és fejlődik, ami alapvető elvárás, amint az is, hogy a közben jelentkező működési problémák és azok megoldási képessége éppen a változások mentén történjék.

Mivel folyamatokról és rendszerekről van szó, célszerű ebből kiindulni. Ehhez viszont azonosítani kellene az összes szereplőt, kapcsolódásaikat az egyes folyamatszakaszokhoz, és természetesen le kellene írni magukat a releváns folyamatokat. (A folyamatok esetében meghatározó, hogy azokat rendszeresen mérni és elemezni kell(ene),

² A szerző jelen periodikában megjelent eddigi írásai alapján szintetizált anyag.

ami az alapját képez(het)né az állandó és elvárható fejlesztésnek.) A fentiek elmaradása esetén nem beszélhetünk hatékony folyamatkezelésről. Ha fentiek nincsenek a folyamatokba beépítve, akkor bármilyen megelőző, menetközbeni, utólagos korrekciók, beavatkozások, változtatások bevezetése rendszerint (újabb) konfliktust okoz, ráadásul költséges is, nem beszélve más következményekről. A szabályzatok, eljárási utasítások, előírások nem helyettesít(het)ik a folyamatleírásokat!

A rendészeti folyamatokat is célszerű lenne három, konszenzuson alapuló, definícióval is alátámasztott csoportba sorolni: (1) vezetési, irányítási, szakirányítási, (2) előállítási, kivitelezési, megvalósítási (fő folyamatként) és (3) támogató folyamatokként kategorizálva. Ezen folyamatok összhangját a rendszeren belül célszerű megteremteni és folyamatosan fenntartani, fejleszteni és hierarchikusan is értelmezni. Magát a rendszert is a fentiek alapján célszerű strukturálni. Tudomásul kellene venni, hogy amikor egy rendszer átjut egy bizonyos fejlődési fázison, a rendszeren belüli viszonyokat (iterálva) újra és újra kell definiálni, és ez az, ami általában nem történik meg, vagy leginkább megkésve, és akkor is csak részben. Minél több szereplője van rendszernek, annál nagyobb a rendszer-tehetetlenség. A rendkívüli helyzetekhez való rendszerműködési viszony a rendszer-tehetetlenség egyik indikátora.

3. A rendészet mint rendszer

„Vékony jég.” Bár főleg az utóbbi időben, a rendészeti szakírók és kutatók is kezdik használni a folyamat- és rendszerszemléletű megközelítést („divatossá vált”), vagy csak utalnak rá, de a valós lényeg mindmáig gyakran elsikkad! Ehhez lássunk három elméleti és általánosan használt „alaplumvet”!³ Finszter Géza a tankönyvként⁴ is használt könyvében a VII. fejezet foglalkozik „A rendészeti rendszerrel” sajátos tagolásban. A szerző azonban nem adja meg a rendészeti rendszer fogalmát! A rendszerelmélettel és a rendszerszemlélettel nem mindenben kompatibilis megoldásokat kínál. A rendészeti rendszert közbiztonságból (azaz egy dinamikus állapotból) „vezeti le”, amely később ismét visszaköszön. Ugyanis Finszter Géza a 2018-ban megjelent (tan)könyvében⁵ a VI. fejezet foglalkozik a „rendészeti rendszerrel”: „A rendészeti rendszer; A rendszerelméletekről; A közbiztonsági rendszer; A közbiztonsági rendszer típusai és elemei; A rendészeti rendszer; Jogalkotási törekvések a helyi közbiztonság javítására; Az önkormányzati rendőrség esélyei; A magánbiztonság; A közösségek biztonsága; A civil önvédelem és a polgárőrség.” Itt már „megadja” a rendészeti rendszer „meghatározását”⁶ is. „A rendészeti rendszer a közbiztonsági rendszer azon típusa (alrendszer), amely része a közigazgatásnak, és amelynek társadalmi rendeltetése – a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – a közbiztonság, a közrend, a nemzetbiztonság és az államhatár megóvása érdekében a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek megelőzése, elhárítása, avagy csökkentése; továbbá a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, a megsértett jogrend helyreállítása. A rendészeti rendszer elemei: A rendészeti közjog (...); A rendészeti szervek (...) A rendészeti szervek működése (...).”

³ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó. Budapest, 2003. Finszter Géza: Rendészet, Studia universitatis communia. Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2018. Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011.

⁴ Finszter Géza: i.m. 2003. 190-222. o.

⁵ Finszter Géza: i.m. 2018. 253-295.o.

⁶ Uo. 263.o.

Ezt bonyolítja, illetve értelmezési dilemmává teszi a következő szöveg⁷: „A közbiztonsági rendszer típusai és elemei; Az előbbieknek megfelelően a közbiztonsági rendszer maga is alrendszerekből tevődik össze, amelyeket rendszertípusoknak hívunk. Legalább három alrendszert, mint rendszertípust érdemes megkülönböztetni:– a rendészeti rendszert, – a magánbiztonsági rendszert és – a civil önvédelmi rendszert.

A közbiztonsági rendszer egésze és az alrendszerei egyaránt azonos szerkezeti elemekből épülnek fel. A közbiztonsági rendszer szerkezeti elemei a következők:– először a rendszert meghatározó jogszabályok összessége,– másodsor a rendszert alkotó szervezetek és– harmadszor a rendszer működésének jellemzői.” Finszter Géza a rendészeti rendszert a közbiztonsági rendszerből vezeti le, miközben figyelmen kívül hagyja a hierarchikus, horizontális, funkcionális, intézményi és tevékenységi jellemzőket és főleg a rendszerelméletet!

A rendészeti igazgatás, mint hatósági tevékenység a rendészet elméletét illetően rendszerszemléletei oldalról profi módon van megközelítve. A rendészet és a biztonság viszonyrendszerének értelmezése azonban nem releváns a fentiek szerint, csak akkor lenne ésszerűen és logikusan értelmezhető, ha a biztonságot „nagyrendszernek” tekintve, abban helyeznénk el a közbiztonságot és a rendészetet is, és nem kevernénk eklektikusan a típusokat rész- és alrendszerekkel.

A rendészet rendszerszemléletű értelmezésben három másik kérdést is célszerű tisztázni. (1) funkció és feladat; (2) rendészet és rendőrség; (3) rendészet átfogó értelemben.

A funkció vonatkozásában Finszter Géza kifejti⁸: „A rendészeti funkció rendészeti hatósági feladat végrehajtása a legitim fizikai erőszakot is magában foglaló rendészeti hatósági jogkörben. A rendészeti funkció kifejezi a rendészet társadalmi rendeltetését, ami a közrend és a közbiztonság védelmében jelölhető meg. A rendészeti feladat az előbbihez képest az a végrehajtó rendelkező tevékenység, amelyet a rendészet hatósági funkcióinak gyakorlásával teljesít. A társadalmi rendeltetés, a funkció és a feladat a közigazgatástudomány által vizsgált fogalma.” Ezt követően utal arra, hogy a funkció nem tévesztendő össze a feladattal, ami a funkcióból ered és annak megvalósulását szolgálja, ugyanakkor az egész könnyben keverednek a funkciók és a feladatok, megjegyezve, hogy mindvégig a feladatalapú rendészeti megközelítés dominál. Finszter Géza elméletét átveszi Christián László is. „A rendészetnek négy meghatározó funkcióját⁹ szokás megkülönböztetni. Az első a jogsértések bekövetkezésének megelőzését szolgáló rendészeti jelenlét, őrködés (→bűnmegelőzés). A második a közbiztonságot sértő, veszélyeztető támadások és veszélyek, legitim erőszak alkalmazásával történő elhárítása, ezt nevezzük közbiztonsági vagy karhatalmi funkciónak. A harmadik funkció az állam igazságszolgáltatási tevékenységének előkészítését megtestesítő bűnüldözés a felderítői és a nyomozati munka révén. A negyedik az a funkció, amelyet szűkebb értelemben magával a rendészettel is azonosítanak, történetesen a közigazgatási hatósági, engedélyezési, ellenőrzési tevékenységet öleli át.”

Bár, mind Finszter, mind Christián hangsúlyozza, hogy a rendészet nem azonos a rendőrséggel, az anyagokban e két fogalom gyakran lefedi egymást, sőt a rendőrséget helyezi előtérbe.

A rendészet szűkebb és tágabb értelemben is értelmezésre kerül a két szerzőnél, de a tágabb értelmezés tartalmi és lényegi kifejtése következetesen elmarad. Christián László

⁷ Uo. 261-262. o.

⁸ Uo. 204. o.

⁹ Christián László: Rendészeti szervek. Rovat: Alkotmányjog. Forrás: <https://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (Letöltés ideje: 2021.04.02)

leírja¹⁰, hogy „... a rendészetnek, mint állami monopóliumnak milyen alternatívája van.” (Hatósági oldalról közelítve korrekt lenne a kijelentés, de az adott szövegrészben ez nem került feltüntetésre.) Ide kívánczok, hogy az állami erőszak monopóliuma egyértelmű, a monopólium érvényesítésében a rendészet szerepe nem vitatott, ugyanakkor nemcsak „állami rendészet” létezik.

A funkcionális megközelítésre korábban is volt kísérlet, amely a maga pragmatikus szemléletével, az összefüggések valós természetének a feltárásával közelebb vihet a megoldáshoz. Sallai János 2015-ben megjelent tanulmányában¹¹ Tomcsányi Móric munkásságából mutatja be ezt az összefüggéselemet.

Összességében a rendészet rendszerének (valóban kiérlelt, integrált és konszenzusos, folyamat- és rendszerszemléleten és elméleten alapuló és annak meg is megfelelő) meghatározása még várat magára, ami megnehezíti a rendészetnek, mint rendszernek, funkcionális működésének az értelmezését és a környezethez való viszonyának a meghatározását, ezzel együtt a rendkívüli helyzetek, és a hozzájuk való viszony megítélését is.

4. A rendkívüli helyzet fogalmi körülhatárolási kísérlete

Kezdjük „felülről”! Magyarország alaptörvényében¹² a Különleges jogrend részben A rendkívüli állapot, A szükségállapot, A veszélyhelyzet, A váratlan támadás, A megelőző védelmi helyzet, A terrorveszély-helyzet szerepel, emellett szóba kerül a hadiállapot is. A rendkívüli helyzet kifejezés nem található, csak a rendkívüli intézkedésekre utalás. Az általános értelmezés vonatkozásában a rendkívüli helyzettel a „veszélyhelyzet” egyes elemei hozhatók párhuzamba: „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” vonatkozásában, amihez napjainkban még a járványhelyzet is kapcsolható. (Megjegyzendő, hogy a különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, alapvetően a békétől eltérő időszakok joga. Maga a különleges jogrend elnevezés az eltérő definíciós elemeket hordozó időszakok gyűjtőfogalma. Rendkívüli helyzetek azonban békeidőszakban is előfordulhatnak, ebből kiindulva nem mindig szerencsés a különleges jogrend oldaláról közelíteni hozzá.)

A „rendkívüli helyzet” fogalmi meghatározása nem könnyű! A 2019-ben megjelent Rendészettudományi szaklexikonban¹³ szerepelnek „rendkívüli” jelzővel ellátott szócikkek (~állapot, ~esemény, ~eset, ~időjárás, ~intézkedés, ~ őri szolgálat). Ezek is alapvetően a rendőri fogalomkörben mozognak, nem a (bővebb értelmű) rendészetben! A szintén 2019-ben megjelent Hadtudományi Lexikon, Új kötetben¹⁴ is szerepelnek „rendkívüli” jelzővel ellátott szócikkek. (~állapot, ~műszaki meghibásodás, ~, különleges jogrend). A rendkívüli helyzet itt sem szerepel.

¹⁰ Christján: i.m. 2011. 17. o.

¹¹ Sallai János: Tomcsányi Móric rendészeti rendszere, Magyar Rendészet 2015/4. 111-116. o. A 114. oldalon utalás Tomcsányi Móric: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész. Budapest, 1933.

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok 48. cikk; rendkívüli állapot 49. cikk; szükségállapot 50. cikk; megelőző védelmi helyzet 51. cikk; terrorveszély-helyzet 51/A. cikk; váratlan támadás 52. cikk; veszélyhelyzet, 53. cikk.

¹³ Rendészettudományi Szaklexikon. 482-483. o.

¹⁴ Hadtudományi Lexikon. Új kötet. Ludovika Egyetemi Kiadó. Budapest, 2019. 927-929. o.

A Katonai Kislexikonban¹⁵ szerepelnek „rendkívüli” jelzővel ellátott szócikkek. (~állapot, ~esemény, helyzet, ~időjárás okozta katasztrófa, ~időszak).

„Rendkívüli helyzet = extraordinary situation, Jelentős területre kiterjedő, esetenként sok ember személyes jogait, testi épségét, életét veszélyeztető vagy nagy anyagi kárt, a közbiztonságra súlyos hátrányt jelentő olyan állapot, amely a rendőrségtől a szokásos szolgálati tevékenységet meghaladó reagálást igényel és indokoltta teszi a csapaterő készségi szolgálatba helyezését, bevetését. A rendkívüli helyzetet kiváltó esemény mérete, veszélyessége még nem teszi szükségessé az Alkotmányban rögzített szükségállapot, ill. rendkívüli állapot bevezetését.” (Megjegyzés: a szócikk megegyezik a Hadtudományi Lexikonban¹⁶ szereplő szócikkkel, ami rendőri megközelítésű).

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára¹⁷ a „rendkívüli” szócikknél: 1. A rendestől többé-kevésbé eltérő, szokatlan. Rendkívüli eset, körülmény. a. A szokottnál nagyobb mértékű. Rendkívüli képesség, szenzáció. b. A szokottnál nagyobb értékű, a szokottnál érdemesebb, kiváló. Rendkívüli jellem, tehetség. c. <A rendestől való eltérése, szokatlansága miatt> nyugtalanító. | d. Különleges megbízatású <személy>. 2. Nem tervezett, elő nem irányzott. (...) jelentést tartalmaz. A rendkívüli kifejezéssel azonos értelemben szokásos az abnormális kifejezést is használni.

Úgy tűnhet, hogy nem jutottunk közelebb a megoldáshoz! A rendkívüli helyzet egyetlen, bárki által elérhető meghatározása mennyiségi mutatókra épülő, eklektikusan megfogalmazott (helyzet-állapot) és erőkoncentrációval kivitelezhető rendőri reagálást takar. Zavaró jelenség magának a helyzetnek a meghatározása is! Az eset, az esemény, a helyzet, az állapot és a körülmény körülhatárolása is lényegi szerepet tölthet be a megoldás keresésében. A következő alfejezetben ezt kísérlem meg körülhatárolni.

5. Eset, esemény, helyzet, állapot, körülmény¹⁸

Eset: 1. Vmi, ami megesett, megtörtént vkivel, vmivel; feltűnést keltő, de nagyobb jelentőségű változást rendsz. nem okozó v. csak személyes vonatkozású esemény. 2. Elintézést, vele való foglalkozást kívánó megtörtént v. bekövetkező dolog, ügy, beállott v. beálló állapot. 3. Olyan alkalom, helyzet, amelyben előfordul, bekövetkezik, ill. előfordulhat, bekövetkezhethet vmi.

Esemény: 1. Rendsz. nagyobb körre kiható és jelentősnek tartott történés; fontosabb, kiemelkedő eset. Jelentős, nagy, nem mindennapi, nevezetes esemény; 2. (bizalmas) Meglepő dolog.

Helyzet: 1. A térben való elhelyezkedés. Ülő, álló, függőleges helyzet; közömbös helyzet; labilis helyzet. 2. (földrajz) Vmely ország, város stb. fekvése, környezete. 3. (átvitt értelemben) Vmely ország, társadalom belső és külső viszonyainak, körülményeinek bizonyos szempontból tekintett összessége vmely időpontban. Gazdasági, jogi, nemzetközi, pénzügyi, politikai helyzet; számol a helyzettel. 4. Egyénnek, osztálynak a társadalomban elfoglalt helye, alárendelt v. vezető szerepe. Függő helyzet; a társadalmi helyzet hatása az egyén tudatára; a feudális főurak kiváltságos helyzete.

¹⁵ Katonai Kislexikon, Budapest, 2001. A Honvéd Vezérkar Tudományszervező Osztály kiadványa, a magyar államalapítás 1000. évfordulója alkalmából 195-196. o.

¹⁶ Hadtudományi Lexikon M-Zs. Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest 1995. 1156-1158. o.

¹⁷ A Magyar Nyelv Értelmező Szótára, A Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Első kiadás: 1959–1962. V. Kötet: Mo-S,

¹⁸ Uo.

Állapot: általában azoknak a külső és belső viszonyoknak az összessége, amelyek között vmely személy v. dolog létezik, s melyek az illető személyt v. dolgot hosszabb-rövidebb ideig jellemzik. 1. Az egyénnek időhöz kötött, változó testi-lelki minősége, helyzete, életének vmely szakaszán. (...) 3. Élettelen tárgynak a használhatóság, a célszerűség szempontjából tekintett, hosszabb-rövidebb ideig tartó tulajdonság. 4. (csak jelzővel) Gazdasági, pénzügyi, politikai v. társadalmi helyzet. (...) Szóösszetétel(ek): állapotváltozás.

Körülmény: 1. Az a jelenség, tény, amely vmely állapottal, eseménnyel együtt jár, amely vmit kísér v. nyomon követ; bonyolultabb összefüggésben levő dolgoknak egyik v. másik mozzanata. Előre nem látott, kísérő, rejtélyes, zavaró körülmények; számol vmely nem várt körülménnyel. 2. (rends. többes számban) A körülmények: a mindenfajta (gazdasági, politikai, társadalmi stb.) viszonyoknak, feltételeknek, összefüggéseknek az az összessége, amely vmely állapot, folyamat, helyzet v. történet kialakulását meghatározza. Vmely dolog létrejöttéhez szükséges feltételek összessége.

Az általános megfogalmazásokon kívül a rendészeti szakirodalom és a kapcsolódó jogi értelmezések sem adnak eligazodást a rendkívüli helyzetek témakörében. Mikor beszélhetünk rendkívüli helyzetről? (1) taxatív felsorolt állapothelyzetek megjelenésekor (mennyiség és konkrét kategória, pl. járványhelyzeti mutatók, vízszint, befogadóképesség, stb.); (2) olyan minőségi mutatók elérése, amely beavatkozást és a normál helyzettől eltérő működést igényel; (3) a rendszerműködést befolyásoló tényezők azonosításakor. Ez utóbbira jó gyakorlati példa lehet a Svájci „A lakosságvédelemről (egyres fordításokban polgári védelemről) és a különleges és rendkívüli helyzetek kezeléséről szóló törvény (gbbal)”¹⁹ Ebben nemcsak a társadalmi, hanem a környezeti hatások miatt bekövetkezett rendkívüli helyzeteket is definiálják. Nevesít konkrét küszöbértékeket (járvány, betegség), de értelmezi a különféle helyzeteket is.

„A helyzet (Lage): az általános környezetben egy vagy több jelenségből eredő változás/károsodás megjelenése, amely közvetlen és/vagy közvetett korlátozásokat vonhat maga után.”

„Normál helyzet (Normale Lage): a váratlan káresemények hatásai kezelésére a rendelkezésre álló eszközök és eljárások megfelelőek és elegendők.”

„Különleges helyzet (Besondere Lage): váratlan káresemények hatásai kezelésére több eljárás összehangolására, összehangolt útmutatásra, többféle felhasználási mód koncentrációjára van igény és szükség.” (Maga rendszer nem változik!)

„Kivételes/rendkívüli helyzet (Außerordentliche Lage): a kanton egészére vagy annak részeire kiterjedő/érintő váratlan káresemény, amelynek mértéke minden felhasználási mód koncentrációját, az eljárások összehangolását és az összehangolt útmutatást igényli.” (Beavatkozás a rendszerműködésbe!)

Ez a megközelítés már tükrözi a folyamat- és rendszerszemléletet, és egyértelművé teszi az adott helyzet megítélését. Az esetek eseményekké minősítése, ezekből helyzetek meghatározása, a helyzetek állapotszintű definiálása és a körülmények együttes értékelése és értelmezése közelebb vihet(ne) a rendészet és a rendkívüli helyzetek viszonyrendszerének a megítéléséhez.

A rendészet/rendvédelem intézményrendszere továbbra is zárt a deklarált nyitottság ellenére. Ez tükröződik a szervezeti és szakmai kultúrák kapcsolódási pontjaiban

¹⁹ SGS 501.1 - Gesetz über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (GGBAL), vom 15.02.2013, in Kraft seit: 01.01.2014. https://lex.vs.ch/app/de/texts_of_law/501.1 (Letöltés ideje: 2021.02.13)

is. Az integrált működési igények ellenére továbbra is a szűkebb szakterületi/rendőri szemlélet pillanatnyi dominanciája a jellemző, ami korlátozza a folyamat-és rendszerszemlélet érvényesülését. V.P. Maslov²⁰ szerint (*The existence of a solution of an ill-posed problem is equivalent to the convergence of a regularization process.*) ha egy több megoldásos problémára (mindig) csak egy, (és mindig azonos típusú) megoldás születik, ez egyértelműen a szabályozási folyamat jellegéből ered. Ez megnyilvánul a mindenáron való megoldásra való törekvésben is, ami az adott szervezeten belüli, forrásokért folyó versenyt tükrözi. Sok esetben a megoldási lehetőségek nem, vagy korlátozott ismerete is befolyásolja a döntéseket.

Az integrált szemlélet általános érvényesüléséig a pillanatnyi, vagy rövid távú érdekérvényesítés hierarchikus megnyilvánulásai nem segítik elő a szerves fejlődést támogató megoldási elgondolások megszületését.

6. Befejezés helyett...

A felvetett probléma területén úgy tűnhet, hogy nem jutottunk előre. Léteznek olyan vélemények, hogy a jól és időben feltett kérdések (is) előbbre vihetik a folyamatokat, a rendszerműködést. A rendészet és a rendkívüli helyzetek vonatkozásában elmondhatók az alábbiak: A rendészet elmélete egyelőre nem ad adekvát választ a rendészet rendszerműködésére. ~ A rendőrség nem azonos a rendészettel, annak csak része. ~ A rendészettel szemben a rendészetnek a rendeltetése sem egyértelműen tisztázott, gyakran van szó a rendészet küldetéséről (*a küldetés kifejezés megjelenik a Rendészettudományi szaklexikon rendészeti meghatározásában is*), ami nem azonos a rendeltetéssel (*a rendeltetés, funkció pedig keveredik a feladatokkal*). ~ A rendészet időben és térben korlátozott tartalékokkal rendelkezik csak, vagy már fel (is) élte egyes területeken azokat. ~ Az erőösszpontosítást (*koncentráció*) a rendészet, főleg a rendőrség, más területekről való erő-eszköz elvonással oldja meg. ~ Hosszan tartó erő-eszköz átcsoportosítás esetén (pl. déli határszakasz extenzív őrzése) más területeken lépnek fel alkalmazhatósági nehézségek, rendszerzavarok. ~ A funkcionálisnak nevezett rendészeti szervezeti egységek és elemek rendkívüli helyzetekben diszfunkcionális alkalmazást kapnak. ~ Az ún. „összrendőri” gondolkodáshoz való ragaszkodás a rendkívüli helyzetekben saját korlátaiba ütközik. ~ A rendészeti vezetési gondolkodás centrális, erősen lineáris és tekintélyelvű. ~ Egy időben több helyen, közel azonos veszélykategóriába tartozó cselekmények, események alkalmával az erőkoncentráció elve már nem működik. ~ Hiányoznak a rendészeti folyamatok leírásai, a meglévő, főleg eljárás, tevékenységi folyamatszakaszokat „leíró” szabályozások ezeket nem helyettesítik. ~ A rendszerváltozás óta a társadalmi és általános környezetben bekövetkezett változások és a rendészet díszlokációja, „mérétezése” érzékelhető aszinkronba került.²¹ ~ A folyamatszempléletű megközelítés lényegi eleme magának a folyamatnak az azonosítása, teljes körű és minden szintre kiterjedő algoritmikus feltérképezése, a szabályozás (új) lehetőségeinek a meghatározása, a folyamatirányítás megtervezése, bevezetése és fenntartása, a be- és kimenetek lényegi meghatározása, az egyes folyamatok összekapcsolása, összehangolása, a folyamatok és a folyamatkezelés környezeti illesztése, a hozzájuk kapcsolódó szervezési és fejlesztési mechanizmusok

²⁰ http://www.mathnet.ru/php/archive.phtml?wshow=paper&jrmid=rm&paperid=5640&option_lang=eng (Letöltés ideje: 2011.06.02.)

²¹ Lásd részletesebben: Szabó Lajos: A rendészet - mint szolgáltatás – sikeres működtetésének feltételei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 55-62. o.

fenntartásával a szükséges források időbeni biztosítása, a rendelkezésre állás garantálása, és mindezt egy permanens iterációs folyamat keretébe foglalva lenne célszerű megvalósítani.²² ~ Bármely folyamat megvalósításához kiszámítható erőforrásokra van szükség. Rendkívüli helyzetekben a rendszertehetetlenség miatt az erőforrásigény hirtelen megnövekszik. ~ A rendkívüli helyzetek kezelése a kockázatkezelés rendszerén belül hierarchizált rendszerben a horizontalitás (azaz az összes szereplő) figyelembe vételével képzelhető csak el. ~ Hangsúlyozni kell, hogy folyamat- és rendszerszemlélet alkalmazása a rendészetben önmagában nem garantálja a rendkívüli helyzetek „kezelési” hatékonyságát, de alkalmazása nélkül a hatékonyság és hatásosság egyértelműen megkérdőjelezhető. ~ A gyökeresen új helyzetek különböző válaszokat hívnak elő. Az elmúlt években számos bizonyíték látott napvilágot arra, hogy az integrált rendszerek nagy hatékonysággal tudják és ki is szokták javítani a téves megoldásokat. A rendészet jelenleg nem integrált módon működik. Felül- és kézi vezérelt. ~ A komplex rendszerek igen sok és egymást átfedő, sokszor párhuzamos szerveződési szintjén, túl- vagy alulméretezése kapcsán a rendszerműködés ön maga akadályt termeli ki. A jelenlegi rendészet komplex jellemzőket mutat. ~ A rendkívüli helyzetek kezelésében a centralizáció és decentralizáció helyes aránya meghatározó lehet.

Hogyan tovább? Ide kívánczik az a gondolat, amelyben Finszter Géza²³ a rendészet kormányzati irányításának négy (elméleti) koncepcióját mutatja be: „Demokratikus-elutasító: a rendészet reformértékű átalakítása. (...) Demokratikus-támogató: a meglévő rendészeti struktúrára támaszkodva, hosszú távú közbiztonsági stratégiai alapján modernizáció megvalósítása. (...) Hierarchikus-támogató: a meglévő struktúra megtartása a jobb teljesítményi igények mellett, nem tartja szükségesnek a hosszú távú fejlesztést, de forrásfelhasználást prioritásként kezeli. (...) Válságkezelő-elutasító: a korábbi rendészeti struktúra elutasítása, de az átalakításra nem képesek. Kérdés, hogy a megváltozott környezeti feltételekre milyen válasz születik. Jobb lenne a proaktív hozzáállás érvényesítése a rendészet terén is. Az már biztosra vehető, hogy a folyamat- és rendszerszemlélet, a stratégiai gondolkodás és hosszú távú rendészeti képesség- és működéstervezés (jelenleg a rendészet a mának él, nem volt és most sincs használható rendészeti stratégia) egyre inkább nem lesz nélkülözhető a rendészetben.

Célszerű abból is kiindulni, hogy sok esetben a rendkívüli helyzetek kialakulása összefügghet akár a rendszerműködéssel is...

Nem véletlen Finszter Géza²⁴ utalása a jogellenes emberi magatartások rendészeti közhatalommal való kezelése kapcsán, hogy rendészeti működést terheli a (1) kapacitáshiány, (2) az igazgatás bürokráciája, (3) a rendészeti szakértelem és a közbiztonsági szükségletek aszimmetriája, (4) a hatósági információs és erőszak-monopólium értelmezése.

Ezek pedig mind olyan rendszerszintű kérdések, amelyek vizsgálata javasolt a rendkívüli helyzetek rendészeti megközelítése és értelmezése kapcsán.

²² Teke András: A migrációkezelés, a határbiztonság, a határrendészet rendszerelméleti és -szemléleti összefüggéseinek aktualitásai, *Határrendészeti tanulmányok* 2016/4. 62-82. o.

²³ Finszter: i.m. 2003. 252-256. o.

²⁴ Finszter: i.m. 2018. 260-261.o.