



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 17. szám

Boda József, Finszter Géza, Imre Miklós,
Kerezsi Klára, Kovács Gábor, Sallai János

A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai

Bevezetés

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE) Tudományos Tanácsa kialakította 2020-ig érvényes kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiáját. Az időközben létrejött kollégiumok ehhez járulnak hozzá kutatási prioritásaik meghatározásával. A Rendészettudományi Kollégium a Rendészettudományi Kar intézeteinek és tanszékeinek bevonásával elkészítette javaslatát, amit a rendészeti igazgatás meghatározó szakterületeivel is egyeztetni szükséges.

Az NKE *több tudományterület* szellemi bázisa. Ez a körülmény, továbbá a közszolgálatban betöltött integrált képzési küldetése együttesen határozza meg a kutatások irányait. A rendészettudomány feladata a rendészet *jogi szabályozásának, szervezetének, működésének és személyzetének* elméleti igényű tanulmányozása, annak érdekében, hogy e kutatási tárgyak törvényszerűségeinek feltárásával hozzájáruljon a rendészeti igazgatás hatékony és törvényes működéséhez. Feladata az is, hogy közreműködjen *a rendészeti felsőoktatás* elméleti megalapozásában és a tudományos káderképzésben (Rendészettudományi Doktori Iskola).

A tanulmány célja azoknak az elméleti és gyakorlati megközelítéseknek az összefoglalása, amelyek meghatározták a kutatási prioritások kijelölését.

I. A változó rendészet és a rendészettudomány

Annak érdekében, hogy a rendészettudomány a rendészet arculatának alakításában szerepet vállalhasson, először is a létét kellett igazolnia. Akik vitatták azt is, hogy egyáltalán lenne ilyen tudomány, rendszerint azt vetették a rendészet kutatóinak szemére, hogy azok valami olyanról beszélnek, aminek a fogalmát sem tudják meghatározni. Lássuk tehát a lehetséges definíciókat.

1. A rendészettudomány fogalma

Tartalmi meghatározás: A rendészettudomány a rendészetre² vonatkozó, kritikailag igazolt, tudományos módszerekkel megszerzett, és a rendészettudomány által kialakított fogalmakkal leírt ismeretek rendszerezett összessége, amelyek lehetővé teszik a kutatási tárgy

¹ Boda József NKE, Rendészettudományi Kar, dékán; Finszter Géza NKE, professzor emeritus; Imre Miklós NKE, egyetemi docens; Kerezsi Klára NKE, egyetemi tanár; Kovács Gábor NKE, egyetemi docens, rektor-helyettes; Sallai János NKE, egyetemi tanár.

² „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*, MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 30. p.

törvényszerűségeinek megismerését és a rendészet más társadalmi komplexumokkal való kapcsolatainak tanulmányozását. (A szakirodalomban előfordul *a rendészet elmélete* és *a rendészeti tan* megnevezés is.³)

Formai meghatározás: A rendészettudomány tárgya a rendészeti igazgatás, mint a közigazgatás egyik, viszonylagos önállósággal rendelkező ágazata. Ehhez kapcsolódik a más társadalomtudományok által kifejlesztett metodikákra épülő, de a kutatási tárgy sajátosságaihoz illeszkedő önálló módszertan.

Tudomány-rendszertani meghatározás: A rendészettudomány az állam- és jogtudományok sorában helyet kapott és az MTA által önálló diszciplínaként elismert társadalomtudomány.

A rendészettudomány feladata a rendészet *működésének, szervezetének, személyzetének és jogi szabályozásának* elméleti igényű tanulmányozása annak érdekében, hogy hozzájáruljon

- ◆ a rendészeti tevékenységek kritikai elemzéséhez,
- ◆ a szervezet célszerű kialakításához,
- ◆ a rendészeti jog megalkotásához,
- ◆ a rendészeti szakmák magas szintű elsajátításához,
- ◆ a rendészeti igazgatás hatékonyságához és törvényességéhez, valamint
- ◆ a rendészet modernizációjához.

A rendészet tudományos igényű tanulmányozása arra a feltételezésre alapul, miszerint a rendészeti igazgatás a társadalmi jelenségeknek egy olyan elkülöníthető területét foglalja magába, amely – a társadalom más intézményeihez hasonlóan – csak erre a területre jellemző belső törvényszerűségek határoznak meg. Ezeknek a törvényszerűségeknek a feltárására az európai kontinensen először a jogtudományokon belül művelt közigazgatási jogtudomány vállalkozott.

Az, hogy mindez a kontinensen történt a következőkkel magyarázható: először azzal, hogy itt alakult ki a modern államrendőrség első, a hadseregről levált formája, francia-porosz minta alapján. Másodsor a 19. század közjogi fejlődésének eredményeként került szabályozásra a közigazgatás egész folyamata, ami nem történhetett volna meg a közigazgatási jogtudomány megerősödése nélkül. Harmadszor azt is figyelembe kell venni, hogy más jogtudományi diszciplínák nem érezték a maguk kompetenciájának a rendészeti igazgatást. Különösen tartózkodónak mutatkoztak a bűnügyi tudományok, noha a rendészetnek a büntető igazságszolgáltatásban játszott előkészítő szerepe már ekkor is nyilvánvaló volt. Végül megemlítjük, hogy az a két bűnügyi stúdium, amelyik nem kerülhette meg a rendészet tanulmányozását, a kriminológia és a kriminalisztika a 19. század végén formálódott önállóvá.

³A *rendészet elmélete* kísérlet a rendészeti igazgatás legáltalánosabb törvényszerűségeinek az összefoglalására. A *rendészeti tanok* a rendészettudomány által feltárt ismeretek didaktikai célokat is követő rendszerbe foglalása. A szövegkörnyezettől függően *a rendészettudomány*, *a rendészet elmélete*, *a rendészeti tan* kifejezések szinonimaként is alkalmazhatóak.

2. A közigazgatási jogtudomány a rendészetről

A közigazgatási jog tudósainak elévülhetetlen érdemei voltak a rendőrség közjogi természetének feltárásában. Mire derült fény Stein Lőrinc, Otto Mayer, Concha Győző, Kmety Károly és mások munkásságából? A következőkre:

- A rendészet úgy lépett színre, mint a modern közigazgatás *első formája*, minthogy a közrend és a közbiztonság bizonyult annak a modernitásban elsőként jelentkező társadalmi szükségletnek, amelynek a kielégítése az állam kötelessége.
- A rendészetre háruló közigazgatási feladatok *a legitim fizikai erőszakot* is magába foglaló *hatósági felhatalmazás* birtokában teljesíthetők.
- A rendészeti igazgatás feltétele a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási *szervezet*. A rendészeti szervezet alapformája a rendőrség.
- A közigazgatási szervezet kizárólag a feladatai végrehajtására alkalmas *szakértelemmel rendelkező személyzettel* működtethető. A rendőr szakember.
- A közigazgatás jogállami formája *fejlett közjogot* igényel. A rendészet anyagi és eljárási joga a 19. század nagy kodifikációs folyamatainak az eredményeként született meg.

Miközben ezek az eredmények máig ható értékeket hordoznak, a jogtudományi vizsgálódások korlátai is kitapinthatóak:

- A jogi elemzések csak arra adnak választ, hogy milyennek *kell lennie* a rendészeti igazgatásnak, de arra nem, hogy milyen az a valójában.⁴
- A jogi norma *az általános, tipikus jegyek* leírásával tölti be szabályozási funkcióját, a jogalkalmazás viszont mindig az egyedire reagál.
- A rendészeti jog *az általános és az egyedi* között feszülő ellentmondást *a generális felhatalmazás* technikájával, részben pedig a nagyon széleskörű *diszkrécionális* jogosultsággal oldotta meg.
- A rendészet működése a rendészeti cselekvéseknek⁵ olyan *spontán, amorf és autonóm jellegét* mutatta fel, ami a jogtudomány módszereivel nem volt vizsgálható.

A közigazgatási jogtudomány maga is tisztában volt ezekkel a korlátokkal, különösen, ami a rendészeti igazgatás kettős természetét illeti. A legvilágosabban Concha Győző fogalmazott, amikor azt írta, hogy az örökdő-beavatkozó rendészeti veszélyelhárítást el kell választani a büntető igazságszolgáltatást előkészítő bűnüldözéstől.⁶ Az előbbi a végrehajtó hatalom aktív

⁴ Blaskó Béla – Fantoly Zsanett: Rendészet a büntetőjog tükrében – Szamel Lajos Munkássága alapján, Belügyi Szemle, 2015/12. szám, 32-48. pp.

⁵ A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program ezt nevezi a rendészeti igazgatás *materiális tevékenységének*. (<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>, letöltve 2013. június 29.-én)

⁶ Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1901, 313. pp.

irányításával valósulhat meg, az utóbbit viszont az igazságszolgáltatás felügyeli. Kézenfekvő ezekben a vonásokban a „múlt”, a „jelen” és a „jövő” ellentmondását felfedezni.

A bűnüldözés számára a múlt, mint megismerendő valóság jelenik meg, a jelen az örökdő és beavatkozó rendészeti igazgatás terepe, a jövő pedig a rendőri befolyásolás, a csapdaállítást, a titkos kombinációk világa, csakúgy, mint a közösségekkel kialakított kapcsolatok a bűnmegelőzés nemes céljainak elérésére. Nincs még a közigazgatásnak egyetlen más ága sem, amelyik olyan mértékben egyszerre igényelné a nyilvánosságot, a társadalom támogatását, és ugyanakkor a titkosságot, a rejtőzködést, a környezet megtévesztését és a másokkal szembeni bizalmatlanságot, mint a rendészeti igazgatás. Mindezeknek a vonásoknak az értelmezése messze meghaladja a jog világának a lehetőségeit.

Nem is itt Európában, hanem az angolszász térségben, de különösen az USA-ban kezdődtek azok a rendőr-szociológiai kutatások, amelyek a fegyveres polgároknak eme sajátos szubkultúráit vizsgálták, főként azért, mert ott a rendészet az egyének és a közösségek önvédelmi szükségleteiből építkezett, és sokkal kevesebb jelentőséget tulajdonított a jogi meghatározottságnak, mint a közjog – magánjog kettősségéből kiinduló hagyományos európai kultúra.⁷

Ahhoz, hogy az európai bürokráciára jellemző tudomány-rendszertani szemlélet „kihordja” a rendészettudományt, mint önálló stúdiumot, egy sajátos konvergenciára volt szükség, nevezetesen arra, hogy az európai rendőrségi kutatások felfigyeljenek az amerikai rendőr-szociológia teljesítményeire, az angolszász jogi felfogás viszont befogadja a rendőrségi jogra vonatkozó és a kontinensről származó normatív tanításokat. Mindkét tendenciára találunk példákat. Egyfelől megjelentek a rendőrséget szociológiai módszerekkel tanulmányozó kiváló európai kutatók (Dominique Monjardet, Thomas Feltes, Loubet del Bayle, Francois Dieu, Robert Reiner és mások), másfelől viszont az angolszász világban megszülettek a rendőrségi tételes jog első kódexei, mint például az Egyesült Királyság 1984-es rendőrségi törvénye.

Volt azonban még egy fejlemény, ami a rendészeti kutatásokra jelentős hatást gyakorolt.

3. A szervezéstudomány kihívásai

A közigazgatás jogi megalapozása önmagában is alkalmas egy fontos következtetés levonására, ami a „*változó rendészet*” fordulatra rímel. A közigazgatással szemben alapvető követelmény a jogbiztonság, ami az állandósággal, a stabilitással, a kiszámíthatósággal, a jogkövetkezmények előre láthatóságával azonos. Kimondható, hogy *a közigazgatás természetes létformája az állandóság*. Ez a megállapítás többszörösen igaz *a rendészeti igazgatásra*.

Amíg a közigazgatás egyéb területeit, amelyeket a „pozitív közigazgatás” részeinek tekinthetünk (lásd. oktatás, egészségügy, kommunális szolgáltatások, szociálpolitika, társadalombiztosítás, stb.) a növekvő társadalmi szükségleteknek való megfelelés már több mint száz esztendeje dinamizálta, addig a rendészetben ez az alkalmazkodás a polgári fejlődés

⁷ Az amerikai szerzők közül említjük meg E. Bittner, Gary T. Marx, H. Goldstein, J. Skolnick és J. Q. Wilson nevét.

centrumaiban is csak fokozatosan, a II. világháborút követő időszakban vált kikerülhetetlen követelménnyé.⁸

De miként lehet a változásokat megtervezni és elérni azt, hogy a közigazgatási szervezetek ne elszenvedői, hanem aktív részesei legyenek a fejlődésnek?

Az alkalmazkodás a piac elvárásaihoz a gazdaság számára elkerülhetetlen. Erre reagált a szervezéstudomány, ami a vállalkozások szükségletei nyomán alakult ki, éppen ezért minden felismerése a magánszféra, a vállalati tervezés és a piac törvényszerűségeire alapszik.

A közszolgálati stratégiában a magánszféra technikáit azért kell nagy óvatossággal kezelni, mert a közigazgatásban a vállalati tervezés egyetlen lehetősége sem adott, kellő adaptáció nélkül. Nincs jól mérhető mutatója az igazgatási teljesítménynek. A jövedelmezőség erre alkalmatlan. Hiányzik továbbá az a cselekvési szabadság, ami a vállalati tervek végrehajtásának a biztosítója. A közigazgatásban a tulajdonos személytelensége és a vezetés konkrétsága nem teszi világossá azt, hogy ki és milyen mértékben jogosult a hivatal arculatának az alakítására. Ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsa, hogy azokat senki nem hajtja végre.

A közigazgatásban nem működnek azok a mechanizmusok sem, amelyek a gazdasági életben kikényszerítik a jövőbe tekintést. A hatósági monopólium kizárja a versenyt, tehát nem kell számolni a konkurenciával. (Természetesen a hivatalok között igenis létrejöhet vetélkedés, ez azonban nem a piac értékítélete szerint, hanem az egyes szervezetek informális érdekérvényesítő képessége, valamint más hatalmi tényezők ereje szerint fog eldőlni. És ami még nagyobb baj, ez a versengés nem teszi jobbbá és olcsóbbá a bürokráciát, hanem lerontja és megrágítja azt.)

A hivatal-ügyfél kapcsolat alá-fölérendeltségi jellege nem készíti a közigazgatást arra, hogy szakirányú tevékenységét az ügyféli elégedettség megszerzésére összpontosítsa. (A közigazgatásban a tisztességes eljárásnak az alkotmányos demokráciákban kimunkált elvei alkalmasak arra, hogy az ügyféli jogok, és az emberi méltóság védelmet kapjon. Ezt nem pótolják a szervezéstudománynak azok a jó tanácsai, miszerint a panasztevővel udvariasan kell bánni. Hogy mi legyen a jogsértővel, arról a tudomány sokáig diszkréten hallgatott.)

A vállalkozások életében a stratégia garantálja a menedzsment és a végrehajtásban dolgozók *érdekszövetségét*.⁹ A közhivatalokban – a tekintélyelvű felfogás szerint – erre nincs szükség, mert a közös cselekvést a hivatali alá-fölérendeltség, a feltétlen engedelmesség, a közszolgálati fegyelmé biztosítja. Ezért van az, hogy a nem kellő felelősséggel kialakított közigazgatási stratégia végrehajtását csak a tervezők agresszív arroganciája képes kierőszakolni. Míg a vállalati „fényes csillagnak” megtartó, törzsgárdát teremtő ereje van, addig a dilettáns hivatali stratégia egyik leggyakoribb következménye a végrehajtói körökben kialakuló pánik és a tömeges menekülés. (Önmagában nem a létszámcsökkentés a kifogásolható, minthogy ez

⁸ Balla Zoltán: Az Európai Unió rendészeti jellegű intézményi fejlődéstörténetének egyes kérdései, Belügyi Szemle, 2015/12. szám, 22-31. pp.

⁹ Csath Magdolna: Stratégiai tervezés és vezetés, „Leadership” Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1993, 86. p.

lehet a hatékonyságot növelő tényező, hanem annak kiszámíthatatlansága és a nyomában keletkező egzisztenciális félelem. A hibás tervezés, vagy a tervezés hiánya a legértékesebb munkatársakat üldözi el, a félelem pedig még a maradék teljesítményét is rombolja.)

Az előzőekből következik, hogy a szervezéstudomány eredményei csak úgy válhatnak a rendészeti igazgatás hatékonyságát növelő tényezőkké, ha azokat a rendészet sajátos természetéhez és szükségleteihez igazítják. Ez is a rendészettudomány önállósodását serkentő tényező, ami azonban önmagában kevésnek bizonyult a rendészet társadalmi szükségleteket követő átalakításához.

A rendészettel szemben ugyanis nem csupán az eredményesség, a hatékonyság követelmény, hanem a törvényesség is. Már a formális jogállam megfogalmazta a rendészet eredményességének és törvényességének kettős követelményét, de azt egy feloldhatatlan ellentmondásnak ábrázolta. A rendészeti közjog legkiválóbbjai is azt hirdették, hogy a veszélyelhárító rendészet cselekvési szabadságát formális jogi előírásokkal megkötni nem szabad. Ezt a meggyőződését azonban a 20. század első felének tapasztalatai alaposan kikezdték. Bebizonyosodott, hogy a kizárólagosan formális joguralom nem ad biztosítékokat a hatóság önkényével szemben, és arra sem, hogy a rendészet ne váljon a diktatúrák engedelmes eszközévé.

1945 után a polgári fejlődés centrum országaiban demokratikus jogállami fordulat történt.

4. A demokratikus alternatíva

Az európai rendészet mai formáját három fázison keresztül nyerte el:

Az első szakasz a hadseregekből kivált rendőrhivatalok megalakulása még az abszolutizmus idején, a 17. és a 18. században.¹⁰

A második lépcső a 19. század nagy közjogi kodifikációja, a jogállam kialakulása. Ekkor került a közrendészet a jog uralma alá, és ekkor formálódott a nyomozás a büntető igazságszolgáltatás előkészítő szakaszává.¹¹

Végül a harmadik tényező a demokratikus jogállam II. világháborút követő eszméje,

- ami a formális joguralom érvényesülését kiegészítette a törvények alkotmányosságával, ezzel megalapozva az alkotmánybíráskodásnak a demokratikus jogállamban nélkülözhetetlen szerepét;
- ami a hatalmi ágak megosztását azzal pontosította, hogy a hatalom korlátozása valamennyi hatalmi ágra (a kormányzatra is) érvényes;

¹⁰ Ezen logika szerint a centralizált, katonai elvek szerint működő rendőrség eszméje megfelel a kontinentális Európa közigazgatási hagyományainak, összhangban van azzal az eredetmítosszal, amit a jogtörténészek úgy szoktak kifejezni, hogy „a rendőrséget a franciák találták ki a világ számára.” Jean-Paul Brodeur: Les organisations policières en Europe continentale de l’ouest, Traité de sécurité intérieure, Cahiers du Québec, Collection droit et criminologie, 2007

¹¹ Lásd erről Foucault, Michel: Az igazság és az igazságszolgáltatási formák, Latin Betűk, Debrecen, 1998

- ami az emberi méltóságot nem az állam adományának, hanem minden megszületett ember elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan jogának ismerte el.¹²

A demokratikus jogállam előbbiekben részletezett követelményei csak fokozatosan nyertek teret a rendészet jogában, szervezetében és működésében. Ehhez a folyamathoz hozzájárult a társadalmi szükségletek olyan átalakulása, ami a szabadságot és a biztonságot azonos értéknek tekinti, és ezt a rendészeti igazgatáson is számon kéri. A rendészeti szakma művelői viszont felismerték, hogy a demokratikus intézmények garantálják számukra azt, hogy hivatásuk a közösségek által legmagasabbra értékelt küldetések erkölcsi megbecsülésére is igényt tarthasson. A rendőr ott lehet az orvos, a pedagógus, a lelkész oldalán. Úgy látszott, hogy minden feltétel adott a rendőrségek reformjához.

Valami azonban mégis hiányzott!

A reformok, a modernizáció, a korszerűsítés stratégiai tervezést kíván. Ehhez azonban jobban kell ismerni a rendészeti igazgatás legáltalánosabb törvényszerűségeit és viszonyát a társadalom más intézményeihez. A stratégia tudományos megalapozást igényelt, ami a múlt század hatvanas éveitől döntő tényezője lett annak, hogy a rendészet a tudományos kutatások tárgyává vált.

A dolog nem ment könnyen a demokráciák mintaállamaiban sem.¹³ A rendészetek titkossága volt az egyik akadály, a másik a kritika elutasítása, a harmadik pedig a minőségi változásoktól való idegenkedés, a rendészet konzervativizmusa. A demokratikus intézmények előbbiekben jellemzett átalakulása, a mind több demokrácia volt képes ezeknek az akadályoknak a legyőzésére. Rendészettudomány csak demokráciában művelhető.

Az Európai Unió vezető országai rendőrségi modernizációjának az a tanulsága, hogy a sikerhez legalább három feltételnek kell együtt állnia:

- először szükséges a politikai erők kompromisszuma a közrend és a közbiztonság alapkérdéseiben;
- másodszor kell a rendészeti szakmák aktív közreműködése;
- harmadszor nélkülözhetetlen a széles társadalmi támogatottság.

Amikor a nyugat-európai térségben ezek a feltételek megteremtődtek, akkor az angol, a francia, a holland, az osztrák és más országok hosszú, 10-15 éves stratégiai tervekre alapozták rendőrségeik átalakítását. Ezek a programok rendszerint törvényekben kerültek kihirdetésre éppen azért, hogy végrehajtásuk több kormányzati cikluson keresztül is biztosítva legyen.

¹² Az emberi méltóság jelentőségéről lásd Habermas, Jürgen: Esszé Európa alkotmányáról, Atlantisz, 2012, 21.

¹³ A német rendészettudomány kialakulásának és első eredményeinek összefoglalása olvasható Szabó Imre: A rendészettudomány múltja, jelene és jövője című tanulmányában, amely a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsának felkérésére készült 2011-ben
http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/RendeszettudomanyMagyarorszagon_v5_szabo.pdf
 (Letöltés dátuma: 2013. június 29.)

A rendészeti kutatások a most vázolt folyamatokhoz nyújtottak segítséget, mind a tervezésben, mind pedig a teljesítmények mérésében és a szükséges korrekciók elvégzésében.

A rendészeti megújulás legáltalánosabb tapasztalatai a következőkben foglalhatóak össze:

Az egységes államrendőrségi modell dicsérete a rendőrség szakirányú működésében a bűnüldözés és a rendészeti kríziskezelő feladatok centralizációját szorgalmazza, valamint azt erősíti, hogy a professzionalizmus biztosításához szükség van az olyan szervei funkciók központosítására, mint a rendészeti nyilvántartások, a bűnügyi technika és a személyzet képzése. A reformok azonban azt is igazolták, hogy a helyi közbiztonság fenntartása csak a közrendvédelmi szolgálatok decentralizációjával lehet eredményes. Lássunk erre Szabó Imre tanulmányából egy német példát:

„A háború utáni Németországban a rendőrség az állami hatalmat képviselő, erősen katonai jellegű szervezetből egy állampolgár közeli, demokráciaorientált rendőrség irányába fejlődött, amely köteles az alapvető szabadságjogok garantálására. A fejlődés, mely mindmáig folyamatos, egy tradicionális-bürokratikus, erőszak-monopóliummal rendelkező intézménytől egy modern szolgáltató vállalkozás irányába tart. Ennek a szolgáltató vállalkozásnak kell tulajdonképpen a belső biztonságot előállító vállalatá alakulnia. Ez az új szolgáltató jelleg azonban megváltoztatta az állam kizárólagosságát a biztonság előállításában. A belső biztonság strukturális átalakulása nyomán a homogén nemzetállami biztonsági rendszereket (Sicherheitssysteme) a heterogén állami, polgári és kereskedelmi biztonsági termelés váltja fel. Leszögezhető azonban, hogy a biztonsági rendszerek heterogenitása ellenére a rendőrség (Polizei) továbbra is a központi szereplője a biztonság termelésének, mivel a legitim fizikai kényszer állami monopóliumával egyedül ő rendelkezik, ami által továbbra is ő maradt a legfontosabb biztonsági intézmény.”¹⁴

Az átalakulás változó sikerrel történt, és a rendészeti kutatások sem jártak mindig helyes úton. Az a rendészet, amelyik elutasítja a kutatói érdeklődést, azt kockáztatja, hogy rögtönző, szakszerűtlen és a politikai marketing szempontjainak kiszolgáltatott döntéseket kénytelen elszenvedni. Az a rendészet tudomány, amelyik elszakad az empiriától, egy szűk értelmiségi elit érdeklődésén túl, nem számíthat arra, hogy tanításai a gyakorlatban hasznosulnak.¹⁵

5. A magyar modell

Amennyiben abból indulunk ki, hogy a demokratikus jogállam lehetőségei még nem merültek ki, és a társadalom fejlődését a több demokrácia szolgálja, akkor azt kell megvizsgálni, hogy a hazai rendészet hol tart ebben a folyamatban.

Tény, hogy a rendészetek minőségi átalakulása az Uniót alapító országokban is csak a demokratikus intézmények alkotmányos megerősítését követően kezdődhetett meg. Ebből a folyamatból hazánk történelmi okokból 1990 előtt nem csak kimaradt, hanem még azokat a

¹⁴ Jaschke, Hans-Gerd, Neidhardt, Klaus: Moderne Polizeiwissenschaft als Integrationswissenschaft. In: Polizei & Wissenschaft Heft 4, 2004, 14-24. pp., idézi Szabó Imre

¹⁵ Patyi András: „Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem” Aktuális gondolatok a rendészet tudomány kapcsán, Belügyi Szemle, 2013/1. szám, 64-69. pp.

jogállami erényeit is elveszítette, amelyekkel 1945 előtt, és különösen az első világháborút megelőző időkben rendelkezett.

Magyarországon 1949 óta a *centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell* működik. Ezt szentesítette az 1989-es köztársasági alkotmánymódosítás, amit követett a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása. A képleten Magyarország Alaptörvénye sem változtatott.

Kiállta-e ez a modell a gyakorlat próbáját, a több mint huszonöt éve fennálló rendészeti struktúra alkalmas-e társadalmi rendeltetésének betöltésére, a közrend megóvására, a közbiztonság erősítésére egy demokratikus társadalomban?

A közelmúlt szervezeti változásai és a jogalkotás felgyorsulása arra a diagnózisra alapult, hogy a modellel nincs baj, az esetleges diszfunkciókért kizárólag a korábbi politikai irányítás okolható. A centralizált modell további centralizációt igényel, a rendészetben a központi államhatalom kizárólagossága megkérdőjelezhetetlen, a feltétlen engedelmesség elve semmivel nem helyettesíthető, a fegyelem tovább erősítendő, akár a titkosszolgálati ellenőrzések kiterjesztésével is. Nem ismerünk olyan rendészeti kutatásokat, amelyek ezt a diagnózist és a nyomában járó terápiát igazolnák. A szervezeti változások kezdeményezői erre nem is tartanak igényt.

A változó magyar rendészet jelenleg olyan szolgálatok képét mutatja, amelyek a működőképesség megőrzését és javítását rövidtávra biztosító intézkedések sorát élték át. Az ilyen típusú változások alaposabb tudományos előkészítést nem is tesznek lehetővé.

Ami egészen bizonyos, az annak megállapítása, hogy a rendészetek modernizációjának általános feltételei nálunk nem jöttek létre. Nincs törekvés politikai konszenzusra a közrend és a közbiztonság területén, hiányzik a minőségi fordulat szakmai támogatása a rendészeti szervezetek részéről, végül nem alakult ki az a társadalmi igény sem, ami a szabadság és a biztonság egyensúlyára alapozza a rendvédelemmel szembeni elvárásait. Amennyiben az alkotmányos demokráciák útján akarunk járni, ezeket a feltételeket meg kellene teremteni.

Lehetséges az is, hogy a fiatal rendészettudomány még nem rendelkezik azzal a munícióval, ami ahhoz kellene, hogy a rendészet demokratikus társadalmakban nélkülözhetetlen távlatos fejlesztéséhez elméleti támogatást nyújtson.

A rendészeti kutatások szervezeti keretei adottak. Csaknem tízesztendő múltat tekint vissza a Magyar Rendészettudományi Társaság, működik a Belügyminisztérium Tudományos Tanács, főigazgatósági szinten kapott hivatalt a belügyi tudományszervezés, megalakult a Magyar Tudományos Akadémián a Rendészettudományi Albizottság, alapításra került a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara, 2016 őszétől megkezdte működését a

Rendészettudományi Doktori Iskola. Mind ezeknek a formáknak tartalommal való kitöltése még előttünk álló feladat.

II. A Rendészettudományi Kollégium kutatási prioritásai

A rendészetelmélet fiatal tudomány. Életre hívását a rendszerváltozás időszakának követelményei határozták meg. Ezek: a korszerű rendészeti közjog megteremtése, a rendészeti igazgatás integrálása az alkotmányos jogállam szervezetébe, az emberi jogok érvényre juttatása a közrend megóvása és a közbiztonság oltalmazása során. Olyan feladatok merültek fel, amelyek megoldása – a rendészet összetett tárgyára tekintettel – meghaladja a hagyományos társadalomtudományok, és azon belül az állam- és jogtudományok kompetenciáját. Az új diszciplína felépítéséhez több forrás is rendelkezésre állt. A pártállami múlt sok évtizedes felejtése után ismét élő tanítássá lett a magyar közjog kiegyezést követő virágzásának számos eredménye, jeles tudósaink munkássága. Hasonlóan fontos volt megismerni a demokratikus országokban a II. világháborút követően lendületet kapott, főként rendőrségi tárgyú kutatások eredményeivel, amelyek hasznosítását a szélesedő nemzetközi együttműködés egyszerre segítette és sürgette is.

A közbiztonság rendszer-szemléletű leírása, a rendészet kormányzati irányításának kritikai elemzése, a veszélyelhárítás nyílt és titkos eszközeinek tanulmányozása, a rendészeti típusú veszély előtti, a veszély alatti és a veszély elmúltával jelentkező hatósági feladatok differenciált értelmezése, a stratégia tervezés elméleti megalapozása a hazai rendészettudomány első teljesítményei voltak. A rendészettudomány színre lépése is segítette a rendészeti mesterképzés útjára indítását, az egyetemi rang elnyerését.

Nem kétséges, hogy a rendészettudományok oktatási terepén a Rendészettudományi Kar (RTK) *monopolhelyzetben* van. Az RTK felismerte e szituációval együtt járó *fokozott felelősségét* a rendészettudományi oktatás és kutatás területén. Tudományos küldetésének megfelelően a fennálló monopolhelyzetet nem tekinti hegemoniának, hanem a különféle tudományterületek együttműködési lehetőségeként, közös kutatási terepeként határozza meg. Különösen fontos *az állam- és jogtudományok hagyományos műhelyeivel* történő szoros együttműködés annak érdekében, hogy a rendészeti igazgatásban csakúgy, mint az állam működésének valamennyi területén a joguralom az alkotmányos értékek épségével valósuljon meg, a hatalmi ágak elválasztásának elve határozza meg a bűnüldözésnek az igazságszolgáltatás előkészítésében betöltött szerepét, és az emberi méltóság tisztelete a rendészeti kényszernek is legyen vezérelve.

A rendészettudományi kutatások *prioritásainak* meghatározásánál tekintetbe kell venni a következőket:

a.) Napjainkra a bűnözés okai és befolyásolásának lehetőségei igen messze kerültek a tradicionális igazságszolgáltatás hatókörétől, ami azonban nem jelentheti azt, hogy a büntető igazságszolgáltatás feladhatja a tisztességes eljárásban megtestesülő értékeit.

b.) A kutatási és a gyakorlati tapasztalatok szerint mind az okokat, mind a hatásokat tekintve nincs „egyetlen megoldás” a bűnözés kezelésére, a bűnözéskontroll rendszere szükségképpen soktényezős.

c.) A bűnözés kezeléséhez olyan társadalmi válaszokra van szükség, amelyek tükrözik a bűnözés etiológiájának többféle eredőjét, és lehetővé teszik a reakcióban a váltást a megközelítési szintek között: a korai megelőzéstől az okokat nem pusztán tünet-együttesnek tekintő felfogásig terjedő széles spektrumban.

d.) A kutatási irányok meghatározásánál elengedhetetlen a probléma-orientált és holisztikus megközelítés, amely nem az intézményi érdekeket tekinti mindenekfelett állónak, és amely nem fogadja el a létező szolgáltatások megkérdőjelezhetetlenségét, hanem a szakmai tapasztalatok, az információ és a források összefogásával küzdi le a források szűkösségét.

A rendészettudományi felsőoktatás egyedülálló helyet foglal el a tudományosan sokoldalú rendészettudományi kutatás és fejlesztés területén. *Szakmai felelősséget visel a rendészetről való gondolkodás tudományos színvonalának biztosításáért, és az olyan „felfedező jellegű” vizsgálatok lefolytatásáért, amelyek tudományos bázisát adják a rendészettudományi oktatás és a rendészeti szervek jogállamilag elkötelezett működésének.*¹⁶

A Rendészettudományi Kollégium fontosnak tartja *sokszínű kutatási kapacitás* kialakítását, amely lehetővé teszi az összehangolt alkalmazott- és alapkutatások megtervezését, és amelyben több tanszék és intézet is részt tud vállalni.

A kutatások megvalósításában a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szervezeti egységei együttműködnek más hazai és nemzetközi kutatóműhelyekkel. Jelentős előrelépés a kutatócsoportok megalakulása, amelyekben elméleti és gyakorlati szakemberek közösen vesznek részt.

1. Tudományelmélet

1.1./ A rendészettudományi alapkutatások – a tudományág tárgya, módszertana, elhatárolása más tudományoktól

A rendészet *fogalomtára*, a *dogmatikai* alapok kidolgozása, illetve a magánbiztonság helyének meghatározása a közbiztonság rendszerében, mint alapkutatási téma e kutatási irányba illeszkedik. Elengedhetetlen a rendészeti *vezetés- és szervezéstudomány elméleti kérdéseinek* elemzése; a rendészet *történetének* vizsgálata, valamint a rendészet *informatikai és statisztikai* elemzése tudományos módszereinek áttekintése.

Az alkalmazott kutatások eredményei a „tükör”, de a „motor” szerepét is betölthetik a vizsgált szervezetre gyakorolt hatásukkal.¹⁷ A *tükör-típusú kutatások* visszajelzik és artikulálják a rendészeti politika és gyakorlat komplex valóságát. Az a feladatuk, hogy feltárják és megmagyarázzák, hogy a rendészeti szervek hogyan kezelnek bizonyos társadalmi

¹⁶ Kerezi Klára: Minőségi gondolkodáshoz minőségi képzést! Gondolatok a felsőfokú rendészettudományi képzésről, Belügyi Szemle, 2015/12. szám, 7-21. pp.

¹⁷ Innes, M. (2010). “A ‘Mirror’ and a ‘Motor’: Researching and Reforming Policing in an Age of Austerity,” Policing: A Journal of Policy and Practice 4(2): 127–34. pp.

problémákat, és milyen speciális megoldó eszközeik vannak. Ezzel szemben a „motor”-típusú kutatások kifejezetten azzal a szándékkal indulnak, hogy hűzőerőt biztosítsanak a reformnak és az új fejlesztéseknek.

1.2./ A rendészet jogtörténeti háttérének felkutatása

Fontos tisztázni a rendvédelem és rendészet kapcsolatát, a rendvédelemnek a rendészet rendszerében elfoglalt helyét, valamint a katasztrófavédelem kapcsolódását a rendészethez.

Az első rendészet, (közrendészet) fogalom megjelenítése óta több jeles jogtudós (*Karvasy Á, Concha Gy, Kmety K, Tomcsányi M, Szamel L, Magyar Z...*) foglalkozott a rendészeti feladatokkal, és a rendészetet végrehajtó szervek, főleg a rendőrség tevékenységével. Mindezek feltárása, elemzése és egy egységes megjelenítése jelentős előrelépés lenne a rendészettudomány életében.

1.3./ A rendészet tudományelméleti környezete: multidiszciplináris és transzdiszciplináris (integrációs) rendészettudományi kutatások

A rendészeti tevékenység tudományos alapját a műszaki tudományoktól a természettudományi, a magatartástudományi és a pszicho-fiziológiai, kognitív pszichológiai, andragógiai összetevőkön át a társadalmi és jogi vonatkozásig sokféle szinten zajló kutatások biztosítják – amelynek az egyetemünkön különös ízt ad, hogy a közigazgatási, a hadtudományi, valamint a nemzetközi és európai tanulmányok területén folyó kutatásokkal is szoros és *komplementer lehet az együttműködés*. Az önálló rendészeti tudományág társadalomtudományként a bűnügyi tudományokkal és a közigazgatás tanával egyaránt szoros kapcsolatot tart, de kialakíthatóak a kapcsolódási pontok a szociológiához, az etikához, a politológiához és a pszichológiához, valamint a szervezéstudományhoz is.

A multidiszciplináris rendészettudomány mára *transzdiszciplináris (integrációs) tudománnyá* vált, amely lehetővé teszi egy problémahelyzet rendészettudományi modellezését. A rendészettudomány, mint integrációs tudomány, a rendőri tevékenységet, mint összességet az egyes tudományos megoldási javaslatok komplexitásában vizsgálja. A hazai rendészet fejlesztéséhez olyan területek alaposabb feltárása és megismerése szükséges, mint például

- a rendészet tudományelméleti elhelyezése (önálló rendészettudomány kontra védelemtudomány vita);
- a rendészet elméletének tudományelméleti alapjai (önálló tudomány, integrációs tudomány), valamint
- a rendészet elmélete és a rendészet gyakorlata közötti kapcsolat.

Bár a kutatási eredmények legfontosabb próbája a gyakorlat, az elemző feltárás ennek ellenére sem mondhat le *kritikai természetéről*. A rendészettudomány területén folyó kutatásoknak szoros kapcsolatot kell tartaniuk a *gyakorlattal*.

1.4./ A rendészeti tevékenység és a jogállamiság összefüggéseit vizsgáló kutatások. törvényesség – eredményesség – hatékonyság

Az itt felmerülő kérdések a rendészet alkotmányjogi alapjaitól, az intézkedések jogszerűségén keresztül az állomány tagjainak szolgálati státuszáig terjednek. Vizsgálandók a kortárs rendészet *etikai kihívásai*: a drónok kérdésétől a megfigyelés különböző formáin keresztül a rendészeti tevékenység kiszervezéséig számtalan terület elemzés alá vonható.

A *társadalmak biztonságával* kapcsolatos európai kihívások jellemzően négy csoportba sorolhatók:

- a bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus,
- a katasztrófa-rugalmas társadalmak,
- a határvédelem, és
- az információtechnológiai biztonság.

1.5./ A gazdasági fejlődést támogató, a társadalmi konfliktusokat csökkentő, társadalmi kohéziót erősítő kutatások

A biztonságos társadalom átfogó témakörébe illeszkedő kutatások középtávú tervezése során kiemelt figyelmet kapnak a *rendészeti tárgyú közpolitikai kérdések*: a büntetőpolitika, a migrációs politika, a büntetés-végrehajtás közpolitikai kérdései, a rendészet és a rendészeti igazgatás közgazdaságtudományi elemzése; a rendészet és a társadalmi nemek tudománya („gender studies”) összefüggései.

A rendészettudományi kutatások körében nem eléggé beágyazott kutatási téma a *kisebbségek és a rendészet viszonyának elemzése*. Ezt a hiányosságot pótolni kell és megfelelő súlyt adva a rendészet és a kisebbségek kutatásának alapkutatásokat és a szakpolitikai döntéseket megalapozó vizsgálatokat kell folytatni e témakörben. Ennek részeként a társadalomtudományi képzési és kutatási bázis fejlesztése szükséges, amely egyénként egybeesik a Horizont 2020 program célkitűzéseivel is.

2. A rendészet joga

2.1./ A rendészeti közjog tanulmányozása, különösen

- a rendészeti igazgatás az Alaptörvényben, a rendészet alkotmányossága;
- a „keresztbe fekvő” jogági jelleg, a rendészeti feladatok és funkciók;
- a rendészeti intézkedés, mint materiális aktus, az általános felhatalmazás, a bizonyítás, a mérlegelés és a szabad belátás, a rendészeti intézkedések felülvizsgálata;
- a változó rendészeti feladatok a szervezeti törvényekben, a szervi és a szakirányú működés jogi rendje;

- centralizáció – dekoncentráció – decentralizáció, a politikai- és a szakmai irányítás egysége és differenciáltsága, az igazságszolgáltatás kontrollja;
- a közigazgatási hatósági szolgáltatások és eljárás, valamint az egyes rendészeti külön eljárások kapcsolata;
- az új büntető törvénykönyv alkalmazása során szerzett nyomozási tapasztalatok;
- a szabálysértési anyagi- és eljárási jog, a szabálysértési és a büntetőjogi felelősség konvergenciája;
- a titkos felderítés rendjének és a készülő büntető-eljárásjogi kódex szabályainak összhangja;
- a különleges jogrend.

A rendészet jogának rendészettudományi megközelítése megköveteli az alkotmánytani, valamint a közigazgatási- a büntetőjogi- és a büntető-eljárásjogi tudományok által elért eredmények felhasználását és e jogi diszciplínák módszertanának hozzáértő alkalmazását.

3. A rendészet szervezete

3.1./ Szervezetelméleti alapvetések

Szervezeti szempontból kell értékelni *a technológiai innováció, a rizikó-kezelés, a multidiszciplináris együttműködés* szükségességét, az intelligencia-alapú rendőrségi munkát, de a kiválasztás és az utánpótlás szempontjaira is figyelni kell a kutatási irányok meghatározásánál. A tradicionális rendőrségi szervezeteket az autoritásra épülő hierarchikus szervezeti rend jellemzi, amely a szervezeti struktúra elveit a flexibilitás fölé helyezi. A rendészeti szervezeteket tovább korlátozza a paramilitáris modellhez való ragaszkodás, amely kevésbé igazodik a változással kapcsolatos külső elvárásokhoz és az elszámoltathatóságához. Szervezeti érdek tehát a rendészeti szervek és az általuk szolgált közösségek közötti kapcsolatrendszer vizsgálata, amely viszonyrendszer alapvetően meghatározza a rendészeti munka hatékonyságát.

A kutatás-alapú, gyakorlat-központú és hatékony működés a rendészeti szervezetek tevékenységével kapcsolatos *információk gyűjtését* teszi szükségessé. A megszerzett kutatási eredmények nem csupán a rendészeti szerveket és vezetőiket segítik a stratégiai gondolkodás megerősítésében, de csak kutatási eredményekkel hitelesített alapokra építhető a racionális és megvalósítható rendészeti szakpolitikai feladatok kijelölése is.

3.2./ A rendészeti igazgatás a közigazgatás része, közös vonások és elválasztó ismérvek, rendészeti stratégiák

E kutatási irányba illeszkedik a *közigazgatás és a rendészet analitikus összehasonlításának* átfogó témája. A kutatási téma a közigazgatás és a rendészeti igazgatás közös jegyei mellett nagy hangsúlyt kíván adni az elválasztó ismérveknek, a rendészeti igazgatás specifikumainak

(negatív igazgatás, kettős természet, a legitim fizikai erőszak monopóliuma, átláthatóság és titkosság, stb.).

Ugyancsak a rendészet közigazgatási rendfenntartó funkcióinak vizsgálati körébe illeszkedik *a menekültügy, az idegenrendészet és a különleges jogrend* (különös tekintettel a kríziszónákban ellátott humanitárius rendfenntartás polgári vonatkozásában) alkotmányos kihívásainak elemzése. Kutatások segítségével kell meghatározni azon eljárások, irányelvek, technológiák és alapvetően szükséges ismeretek körét, amelyek *maximalizálják a megfelelő és törvényes rendészeti intézkedések* lefolytatását.

A tömegrendezvényeken a közrend biztosítása, legyen szó akár sportrendezvényről, politikai tömeggyűlésről, vagy jogellenes demonstrációk kezeléséről, szerte Európában a rendészet neuralgikus pontjai közé tartozik.

3.3./ A rendészeti hivatásrend meghatározása, vezetők és az állomány egymás közötti formális és informális kapcsolatainak, testülethez történő bekerülésüknek, kötődésüknek és a testület megtartó képessége

A kutatás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervezet (Rendőrség) állományára és annak működésére fókuszál. Célja a rendészeti hivatásrend meghatározása, vezetők és az állomány egymás közötti formális és informális kapcsolatainak, testülethez történő bekerülésüknek, kötődésüknek és a testület megtartó képességének a vizsgálata.

3.4./ A rendészet szervezete, centralizáció – dekoncentráció – decentralizáció, a politikai- és a szakmai irányítás egysége és differenciáltsága, az igazságszolgáltatás kontrollja és a társadalmi környezet

A bűnmegelőzés, a bűnüldözés valamint a közrend és a közbiztonság oltalmazása a rendészeti igazgatást olyan belső munkamegosztásra készíti, amelyben az egyes szolgálati ágak eltérő minőséget mutatnak mind a jogi szabályozás, mind a szervezet-irányítás, mind pedig az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonyuk tekintetében. Ezek a jellemzők a társadalmi környezettel tartott kapcsolatokat is befolyásolják. Az állam szerepének növelése nem zárja ki egyes rendészeti feladatok decentralizációját, a rendészeti igazgatás átláthatóságának növelését ott, ahol ez lehetséges és a maradéktalan igazságszolgáltatási kontrollt ott, ahol ez szükséges.

3.5./ A rendészeti rendszerek, a rendvédelmi feladatokat ellátó rendészeti szervek, a helyi önkormányzatok rendészeti hatóságai

A veszélykezelés vizsgálatának kiemelt kutatási iránya a *prediktív rendészet, a civilszféra rendészeti bevonódásának vizsgálata*, illetve a *közösségi rendészet, továbbá a magánrendészet és magánbiztonság témaköre*, amelyben széles körű feltáró és elemző kutatási munka kívánatos. Az önkormányzati rendészet kérdése kiemelt téma napjaink rendészeti kutatásaiban (a közösségi rendvédelem perspektívájától az „urban security” a nagyvárosi közösségek sajátos rendészeti kihívásai; a tömegrendezvények biztosításától a hajléktalanság kezelésén át a drog-prevenció és az ifjúságvédelem feladatáig).

3.6./ A magánbiztonsági vállalkozások és a civil önvédelem

A kutatások között kiemelt kutatási területként fogalmazódhat meg *az együttműködések és a közösségi részvétel vizsgálata a rendészet területén*. Javítani kell a rendőri szervezetek képességét arra, hogy gyűjtsék, elemezzék, terjesszék és hasznosítsák az információt, és megbízhatóan és biztonságosan kommunikáljanak. A *kommunikáció vizsgálata* meghatározó kutatási terület, akár mint nonverbális kommunikáció a bűnügyi felderítésben, akár mint írásbeli vagy szóbeli kommunikáció a rendészetben, akár mint annak vizsgálata, hogy milyen sajátosságokkal rendelkezik egy adott rendészeti szerv speciális kommunikációja. Fontos kutatási terület a *rendészet és a média viszonyának vizsgálata* (beleértve a közösségi média hatását a rendészeti munkára) és általában a rendészeti kommunikáció.

3.7./ A szervei és a szakirányú működés sajátosságai

Az erősen hierarchikus szervezetekben mindig felvetődik az a kérdés, hogy a szervezeti struktúra és az irányítás rendje mennyiben szolgálja jól vagy kevésbé jól a szervezet szakirányú működését? Továbbá a szakirányú működés teljesíti-e a szervezet társadalmi rendeltetését? Különösen a távlatos rendészeti stratégiák megalkotásánál lenne fontos ennek a két területnek, a szervei és a szakirányú működésnek a világos megkülönböztetése.

4. A rendészeti szervek működése

4.1./ A rendészet közrend- és közbiztonság-védelmi funkcióinak vizsgálata

Ez a program a jelenlét, az elérhetőség és a reagáló képességekben megjelenő rendészeti funkciók minőségét tárhatja fel, fontos szempontokat adva a rendőrsűrűség meghatározásához, a rendőrlétszám alakításához, a láthatóság megteremtéséhez és a problémaorientált modell megteremtéséhez.

4.2./ Az igazgatásrendészeti funkciók

A szabálysértési jog 2012-ben történt újra szabályozása igényeli az azóta eltelt időszak tapasztalatainak összefoglalását. Emellett a rendészeti területek mindegyike, a fegyverengedélyezéstől, atomenergia és más veszélyes anyagok felügyeletén át a vagyónvédelmi vállalkozások jogszerű működéséig vizsgálandó abból a szempontból, hogy azok miként járulnak hozzá a közrend és az ország biztonságának növeléséhez.

4.3./ A menekültügyi szabályozás módosítása és hatásainak vizsgálata

A menekültügyi szabályozási környezet módosításainak vizsgálata és elemzése, a kapcsolódó menekültügyi politika értékelése, a menekültüghöz kapcsolódó rendészeti jellegű intézkedések (örizet, kiutasítás) jellemzőinek feldolgozása, az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.4./ Az idegenjog rendszere és igazgatása

A külföldiek jogi szabályozásának, különösen a beutazással, tartózkodással, menedékjogi kérelem benyújtásával és elbírálásával összefüggő rendelkezések adminisztratív rendszerének meghatározása, tudományos igényű feldolgozása, az elért eredmények közzététele tankönyv formájában.

4.5./ A migráció bűnügyi és büntetőjogi hatásainak vizsgálata (migráció-bűnözés)

A migrációval összefüggő bűnözés alakulásának vizsgálata és elemzése, a büntetőpolitika értékelése, a migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények nyomozása, a külföldiekkel összefüggő bűnügyi helyzetek jellemzőinek feldolgozása, az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.6./ Az általános rendőrségi feladatok ellátásra létrehozott szervezet (Rendőrség) feladatai a tömeges méretű migráció kezelésében

A kutatás az általános rendőrségi feladatok ellátásra létrehozott szervezetnek, a Rendőrségnek a tömeges méretű migráció kezelésére alkalmazott feladatrendszerét vizsgálja.

4.7./ A bűnözéskezelés eszközeinek és módszereinek kutatása kriminológiai megközelítésben

A bűnözéskezelés eszközeinek vizsgálatát fontossá teszi, hogy a rendőri szervek a bűnügyi nyomozás reaktív feladatai mellett egyre határozottabban vesznek részt a bűnözéskezelés pro-aktív feladatainak teljesítésében. Ez egyfelől szorosan kapcsolódik az örökös jelenlét és a legitim fizikai erőszak monopóliumával felruházott veszélyelhárításhoz, ami a közrendvédelem és a bűnügy együttműködését feltételezi. Másfelől pedig, különösen a terrorizmus elleni küzdelemben összemosisdik a rendészet és a honvédelem feladatköre. Ugyanakkor a hétköznapi értelemben felfogott közrendvédelemben egyre inkább elmosódik a bűnözés és a nemkívánatos vagy civilizálatlan magatartások közötti határvonal.

A bűnözéskezelés eszközeinek, intézményeinek vizsgálatában fontos szerepet tölt be a drog- és alkoholfogyasztás mintázatainak kutatása. Hagyományosan a rendészettudományi kutatások sorába illeszkedik a szervezett bűnözés elleni küzdelem vizsgálatának büntetőjogi és kriminalisztikai megközelítése. A családon belüli erőszak, és a gyermekáldozatok témakörét érintő vizsgálatok eredményei megerősíthetik a rendészettudomány jelentőségét a magatartástudományi kutatások területén, és segíthetik a kriminálpszichológiai kutatások eredményeinek beépülését a gyakorlatba. területén betöltött meghatározó szerep kialakításához vezető úton.

4.8./ Felderítés – nyomozás – vizsgálat az új büntetőeljárási törvény kodifikációjának tükrében

A bűnüldözésnek meghatározó szerepe van az állam büntető igényének érvényre juttatásában, de annak rendjét a büntetőeljárási jog határozza meg. A hatályos jogban sajátos módon keveredik a rendészeti és a büntető-eljárásjogi szabályozás. A bűnügyi munka kereteit

a készülő eljárási kódex fogja meghatározni. A kutatásoknak fő irányt az szabhat, hogy ezek a keretek milyen szervezeti, irányítási és kriminálstratégiai megoldásokat igényelnek a jövőben.

4.9./ A bűnügyi technika és az igazságügyi szakértői tevékenység a bűnüldözés szolgálatában

A rendészettudományi kutatások területén úttörő jellegű kutatási együttműködések kialakítása szükséges a természet-, a társadalom-, és a műszaki tudományok között olyan kutatási projektek megvalósításával, amelyben a technikai fejlesztők, a biztonságipar piaci szereplői és a tudomány képviselői működnek együtt *a biztonsággal kapcsolatos kulcsterületek feltárásában*, nem feledkezve meg a *jogi és etikai kérdések* elemzéséről sem.

A kutatások között helyet kell, hogy kapjanak a rendészet műszaki/technológiai kihívásai akár egyes *kriminalisztikában hasznosítható eljárások* (robbanóanyag-elemzés, kábítószer-elemzés, ujjnyomat-elemzés, DNS-vizsgálat, informatikai szakértés, bűnügyi antropológiai, orvostani, toxikológiai, spektroszkópikus eljárások stb.) tervezése, fejlesztése formájában. Ez a kutatási témakör az európai pályázatok szempontjából kiemelt fontosságú terület.

4.10./ A bűnüldözési- a terror-elhárítási-, a rendészeti- és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés

Az információgyűjtés célok alapján történő differenciálása viszonylag új megoldás a hazai gyakorlatban, ezért indokolt lehet ennek a 2010 után kialakított rendszernek az elméleti igényű vizsgálata. A témakörre a büntetőeljárás új rendje csakúgy meghatározó jelentőségű, mint az a jogállami követelmény, hogy a titkosszolgálati tevékenységeknek is ki kell állniuk az alkotmányos kontrollokat.

4.11./ A kriminalisztika elmélete és rendszere (kriminalisztika-elmélet)

A kriminalisztika tudománya és elméleti megismerése érdekében a kriminalisztika rendszertanának, elveinek, történeti fejlődésének és jövőbeni fejlesztési lehetőségének, tendenciáinak meghatározása, az elért eredmények közzététele.

4.12./ A bűnüldözés stratégiai meghatározása és rendszere (kriminálsztratégia)

A bűnüldözés módszerei, területei, erő és eszköz alkalmazása, együttműködése, rendészeti támogatása irányai, stratégiai tervezhetősége irányainak feltárása, az egyes bűnüldözési (illetve bűnözés csökkentését célzó) stratégiák alkalmazásának vizsgálata, az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.13./ A bűnüldözés lélektani összetevői, a kriminális eseményekhez kapcsolódó eljárásokban részt vevő személyek pszichológiai jellemzőinek feldolgozása (kriminálsztratégia)

A bűnüldözés pszichológiájának komplex összefoglalása, a bűnügyekben érintett, résztvevő alanyok (hatóságok tagjai, terhelt, sértett, tanú, közreműködő stb.) lélektani jelenségeinek vizsgálata, az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.14./ A szervezett bűnözés jellemzői, módszerei, a vele szembeni küzdelemnek a fejlesztési lehetőségei (szervezett bűnözés)

A szervezett bűnözés jellemzőinek, módszereinek, a szervezett bűnözés elleni hatósági tevékenység módszereinek vizsgálata és elemzése, a szervezett bűnözés elleni harc intézményi, jogi, taktikai és metodikai fejlesztési lehetőségei, az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.15./ Új módszerek és eljárások a kriminalisztikában és az igazságügyi szakértésben (krimináltechnika modernizációja)

A büntetőeljárásban alkalmazható új kriminalisztikai eszközök és módszerek felhasználásának lehetőségei, a tényállás megállapításához szükséges igazságügyi szakértői közreműködés szakmai és tudományos megalapozhatóságának vizsgálata. Az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.16./ Az igazságügyi orvostani lehetőségek fejlesztésének lehetőségei (forenzikus medicina)

A büntetőeljárásban alkalmazható egészségtudományi és orvostudományi eljárások és módszerek felhasználásának lehetőségei, a tényállás megállapítása során felmerülő igazságügyi orvos-szakértői tevékenység modellezése, rendszerezése, az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.17./ A krimináltechnika és –taktika metodikai alkalmazásának egyes nemzetközi példáinak összehasonlító vizsgálata (nemzetközi összehasonlító nyomozástan)

Az egyes bűnüldözési eszközök és módszerek gyakorlati alkalmazásának egyes nemzetközi példáinak modellezése, rendszerbe foglalása, összehasonlító vizsgálata. Az elért eredmények közzététele tankönyv formában.

4.18./ Rendészeti adatkezelés és bűnügyi informatika

Napjaink rendészettudományi kutatásainak egyik legnagyobb intenzitással művelt területe a *rendészet és a digitális-, valamint az infokommunikációs korszak összefüggéseinek vizsgálata* (a megfigyelés társadalmának rendészeti kérdései, kiemelten a kiberbűnözés, azon belül a fiatalkorúakat érintő „cyberbullying”, az adatlopás, a bigdata rendészeti felhasználhatóságának kérdései, stb.). Az *adattvédelem, a digitális biztonság, a bizalom problémaköreinek kutatása* segítheti e kiemelt kockázattal kapcsolatos védekezést.

4.19./ A cyber bűnözés elleni küzdelem kriminálmetodikája

A számítástechnika fejlődése a globális kommunikáció új minőségét teremtette meg, az internet és a világháló információs forradalmat hozott. Ebben a helyzetben a számítástechnika jelenti a bűnözés célpontját, ezért az megkívánja nem csupán a technikai-, hanem a büntetőjogi védelmet is. Ugyanakkor a számítógép mind gyakrabban eszköze a bűnözésnek, első sorban annak legsúlyosabb megjelenési formáiban, a terror előkészítésében, a nemzetközi szervezett bűnözésben és a gazdasági bűncselekmények elkövetésében. A témakör metodikai

kutatási iránya megköveteli a gyakorlati tapasztalatok összegezését, új módszerek kutatását és a nemzetközi együttműködést.¹⁸

4.20./ A közlekedési bűncselekmények felderítésének, vizsgálatának új lehetőségei, módszerei.

A közlekedés körében előforduló események feldolgozásának speciális kriminalisztikai vetületei, a hatékonyság növelésének technikai és humán lehetőségei, nemzetközi kitekintéssel.

4.21./ A baleset-megelőzés jogi és jogon kívüli eszközei, közlekedés-kriminológia.

A téma kutatási lehetőséget biztosít a közúti közlekedésben rejlő kockázatok feltárására, a baleseteket előidéző okok megismerésére, illetve a baleseti okként felmerült körülmények megszüntetési lehetőségeire. Statisztikai elemzésen alapuló feltáró jellegű vizsgálatok elvégzését követően, összehasonlító elemzéseket szükséges elvégezni a balesetek okairól, illetve rá lehet világítani Magyarország közlekedésbiztonsági reális helyzetére. Megalapozott következtetések levonása érdekében jogtörténeti elemzésekre, illetve külföldi jogalkalmazói és jogalkotói megoldások vizsgálatára is szükség van.

4.22./ Csapaterő a közrend fenntartásában

Ebben a kutatási irányban az elmúlt évtizedben felhalmozódó tapasztalatok összegzése és a csapaterő alkalmazásában teret kapott új taktikai megoldások elemzése hozhat a szolgálati ág számára is hasznosítható eredményeket.

4.23./ A legitim fizikai erőszak monopóliuma a veszély előtti, a veszély alatti és a veszély elhárítását követő időszakban

A nemzetközi szakirodalom visszatérően foglalkozik a rendőri munka alapvető ellentmondásával, a törvényesség és az eredményesség problémájával. Ehhez kapcsolódik a kooperatív és a represszív rendészeti modellek alkalmazásával összefüggő vita. A veszélyelhárítás különböző időszakjainak egymástól történő elválasztása, ha az kellő számú esettanulmánnyal támasztható alá, segít abban, hogy a rendészet alapellentmondásai a teljesítmények növeléséhez és ne azok romlásához vezessenek.

4.24./ Az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködés, az európai elfogató parancs gyakorlata

A rendészettudományi kutatásokhoz távlatokat nyitnak a rendészetek világméretű kapcsolatai (Interpol) csakúgy, mint az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködés formái (Europol). Utóbbiban részt vesz „a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.” (Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről 2007. évi CLXVIII. törvény 69/F cikke.)

¹⁸ Cybercriminalité et sécurité intérieure: état des lieux et éléments de prévention, Traité de sécurité intérieure, Cahiers du Québec, 2007, 246 – 258. pp.

Főbb témakörök: rendészettudományi műhelyek Európában, nemzetközi rendőrségi együttműködés a közrend, a határvédelem, a nemzetközi szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni küzdelem, a schengeni információs rendszer.

A CEPOL-on (*European Union Agency for Law Enforcement Training*) kívül európai hatókörű rendészettudományi műhelynek tekinthető az Európai Rendőrtiszti Főiskolák Szövetsége (*Association of European Police Colleges/AEPC*), amely a rendőrképzés koordinációja, az ezzel összefüggő legjobb gyakorlatok terjesztése mellett, célul tűzi ki a tagszervezetek közös rendészettudományi kutatásainak ösztönzését, támogatását. A *Cooperation Network for Risk, Safety and Security Studies (CONRIS)* az akkreditált biztonsági stúdiumokat oktató felsőoktatási intézmények – főként német, osztrák és holland tagszervezetekből álló – hálózata.

A rendészettudománnyal foglalkozó szakemberek 2008-ban hozták létre az Európai Kriminológiai Társaság Rendészeti Munkacsoportját (*European Society of Criminology Working Group on Policing* <<http://www.esc-eurocrim.org/workgroups.shtml#Policing>>)

Tudományos célú együttműködést szolgál a *Surveillance Studies Network (SSN)* is. [<http://www.surveillance-studies.net>] A non-profit formában működő szervezet kutatásai a különféle felügyeleti formákkal foglalkoznak, illetve az új technológia szerepét vizsgálják a kontroll gyakorlásában. A szervezet terjeszti a témával kapcsolatos kutatási eredményeket, illetve közreadja azokat a *Surveillance & Society* című folyóiratban.

5. A rendészeti igazgatás személyzete

5.1./ Hivatásrendi megközelítés: a rendészet személyzete, szakmai képzés és továbbképzés, pályakép és karrier-rendszer

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló új törvény, valamint a rendészeti felsőoktatás reform értékű átalakítása veti fel azt a kérdést, hogy miként határozhatóak meg a rendészeti hivatásokkal szemben támasztott követelmények (tárgyi tudás, gondolkodásmód, cselekvési készség és képesség), és ezek hogyan érvényesülnek a különböző képzési formákban, különösen pedig a pályakezdeők gyakorlatában.

5.2./ Teljesítménymérés és minőségfejlesztés a rendészeti igazgatásban

Az elmúlt években a teljesítménymérés változatos formái nyertek teret, ezek tapasztalatainak összehasonlító vizsgálata időszerű lehet. A minőségfejlesztés hasonlóan fontos terület, ahol a vállalkozói világban kialakított módszereknek az igazgatásba történő adaptációja jelenti a legnagyobb kihívást.

5.3./ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek belső és külső kommunikációja

A szervezeten belüli szakmai tájékoztatás rendszerének, a szakmai információk gyűjtésének, feldolgozásának, közzétételének vizsgálata az egyes szolgálatoknál és szervezeti szinteken.

A rendészeti kommunikáció területén számos résztanulmány született, ezek szintetizálása és az új kihívásokhoz igazítása időszerű kutatási feladat.

5.4./ Rendészet és a biztonsági menedzsment

A menedzser-szemlélet nem a közigazgatásban formálódott, de a társadalmi változások mélysége és sebessége a bürokráciát is arra készíti, hogy amennyiben meg kíván felelni társadalmi rendeltetésének, a változásokat követnie kell. A változás-menedzselés a rendészeti igazgatásban a stratégiai tervezést és annak állandó kontrollját kívánja meg, ami merőben új feladat.

Főbb kutatási irányok a rendészet személyzetének kialakításához:

- ◆ A személyi állomány korrupciós veszélyeztetettsége és védelme. Integritás és hivatás-etika a rendészetben; rendészeti képzési modellek (kiképzés, felsőoktatás, továbbképzés) itthon és külföldön;
- ◆ rendészeti jellegű képzéseket szervező nemzetközi szervezetek (CEPOL, FRONTEX, MEPA) működésének elvei;
- ◆ az ösztönzés és a motiváció lehetőségei a rendészetben;
- ◆ kompetenciamentedzsment a rendészetben;
- ◆ tehetséggondozás a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél;
- ◆ közös rendészeti életpálya, átjárhatóság, mobilitás.

6. A kutatási célok

A rendészeti tárgyú tudományos tevékenység célja a nemzeti közszolgálat *minőségének javítása, a folyamatos megújítás* lehetővé tétele, a rendészeti igazgatás *hatékony és törvényes* működésének a támogatása, törekvés az *innovatív és nemzetközileg is elismert tudásközponttá és fejlesztő műhellyé válásra*.

A kutatási célok elérését segítik

- a rendészeti közjognak a humánusot, a tisztességes eljárást, a jogbiztonságot és a hatékonyságot erősítő intézményei,
- a rendészeti igazgatás történelmi múltja és a jogállamiság több mint huszonöt éves hazai tapasztalatai,
- a közbiztonság rendészeti védelmében és a bűnüldözésben elért eredmények,
- a NKE szervezeti egységeinek támogatásai, valamint
- a hazai és a nemzetközi kutatóműhelyekkel szélesedő együttműködések.

7. A rendészettudomány módszertana

Az eddigi rendészettudományi kutatások azt jelzik, hogy még nem áll rendelkezésre speciális módszertan és nem került sor a tudományos eredmények rendszerbe foglalására sem. A társadalomtudományokban bevált metodikákat, különösen a közvélemény kutatásokat, a szakértői interjúkat és fókuszbeszélgetéseket, az iratvizsgálatokat, a rendészeti gyakorlat

empirikus megismerését eddig is eredményesen felhasználták a kutatási feladatok megoldásához, de a módszertan további fejlesztésre szorul.

A kutatási prioritások kiválasztásánál rámutattunk azokra *az előnyökre és támogatásokra*, amelyek segítik a stratégiai célok megvalósítását. Ehelyütt szólni kell *az akadályokról és veszélyekről* is, amelyek a rendészettudomány művelésében jelentkeznek.

Az akadályok között kell említeni a titkosságot, ami időnként szükségszerű az eredményesség biztosításához, máskor azonban alkalmas a hibás működés elleplezésére. A rendészeti gyakorlat nem ritkán azonnali cselekvést és a parancs primátusát igényli, ami nem viseli a hosszas elméleti előkészítést. De ezzel is vissza lehet élni akként, hogy stratégiai döntésekhez sem veszik igénybe a tudományosságot. Ezzel magyarázható, hogy a kutatások gyakran nem megelőzik a távlatos elhatározásokat, hanem csak követik azokat, és ilyenkor a hierarchia a tudománytól nem kritikát, hanem igazolást vár.

A rendészettudomány fejlődésére *veszélyek* is leselkednek. Ez a tudomány létét a rendészeti igazgatás, a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás humanizálódásának köszönheti. Az alkotmányos törvények az államhatalmat kötelezik, az emberi méltóság tisztelete a rendészeti kényszer elé jogi korlátokat állít. Történelmi tapasztalatok igazolják, hogy az alkotmányos jogállam a közbiztonság megteremtésében is sikerebb az önkénynél. Mégis a bűnözés legveszélyesebb formái által kiváltott természetes, de a politikai propaganda eszközeivel könnyen fokozható félelem egész társadalmakat sarkallhat arra, hogy a biztonságuk rendeljék alá szabadságukat, és lemondjanak az államhatalmat is kötő garanciákról.

Összefoglalás

Az erős államot a bölcs kormányzás jellemzi, ami azt is jelenti, hogy a rendészeti igazgatásban követett politikai döntéseit mindenkor aláveti a szakértelem próbájának. *A jó állam* az, amelyik nem adja fel humánumát, *a jó rendészet* pedig az, amelyik hatékony és törvényes működésével, a társadalmi közösségek és az egyes emberek védelmezésével segíti ennek az államnak a működését.

A Rendészettudományi Kollégium a terület kutatási prioritásainak meghatározásánál figyelemmel volt a Nemzeti Közszerológati Egyetem törvényben meghatározott feladataira és az annak szellemében született Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégiára. A kutatásoknak egyaránt kell szolgálniuk a tudományosságot, a felsőfokú szakemberképzést és a rendészeti igazgatás mindennapi tevékenységét. A rendészet elméleti megalapozása csak a gyakorlattal szoros kapcsolatban, az empiria alapos ismeretében hozhat sikereket. A tudományos munka nem nélkülözheti a nemzetközi kapcsolatokat, amelyek az uniós országokkal lehetnek a leggyümölcsözőbbek.