

FUNKCIONÁLIS VESZÉLYELHÁRÍTÁS ÉS/VAGY KÓDOLT VESZÉLYGENERÁLÁS

1. Bevezetés

A veszélyek jellege, hatásmechanizmusa, kezelésük módja, annak rendszer- és környezetkerete mindig szorosan összefügg az adott korszak, időszak tudományos, szakmai, technikai, technológiai, társadalmi fejlettségével, a gondolkodásmód jellegével, a szabályozottsággal, az elvárásokkal, az igények szintjével, a lehetőségek felismerésének és kihasználásának környezeti és intézményi viszonyrendszerével. A rendészeti rendszer veszélykezelési filozófiája, szakpolitikája, stratégiája, taktikája, az intézményi működés viszonyulása a megváltozott feltételekhez indikátorként jelzi a veszélykezelés hatékonyságát. Ha ez a veszélykezelés nem használja ki az adott lehetőségeket és az adott lehetőségekhez elvárt gondolkodásmód helyett/mellett a paradigmák továbbélése dominál, akkor ez újabb veszélyeket generálhat, ami a hagyományos probléma-megközelítés alapján már nem kezelhető.

A rendszerváltozás óta a számos próbálkozás mellett sem sikerült konszenzusos módon tisztázni a biztonság, rendészet, rendvédelem, és hozzájuk kapcsolódó egyéb fogalmak, a veszély, fenyegetés, kockázat és ezek kezelése relevánsnak tekinthető és egymáshoz is köthető fogalmát, rendszeresen keverednek a fenti fogalmak, értelmezések és a megoldáskeresések sok esetben az önigazolás irányába tolnak el. Ez már önmagában veszélyforrásnak tekinthető, mert ha nem tisztázott, hogy valójában mi is a rendészet, mi a tulajdonképpeni rendeltetése és főleg napi tevékenységi és intézményi szinten történik a gondolkodás, akkor vélhetően a valós generális összefüggések feltárása sem várható el. Valójában beszélhetünk-e rendészeti rendszerről Magyarországon, vagy az egyes, eredetileg funkcionálisan létrehozott intézmények egymásmellettségéről van-e szó, ahol a szervezeti, intézményi lét előnyt élvez az eredeti funkcióval szemben, s amikor a rendészetet még tudományos szakmai szinten is gyakran a rendőrséggel azonosítják? Hogyan kezelhető az, hogy rendészetinek tartott szervezetek nem rendészeti feladatot is ellátnak és nem rendészeti szervezetek pedig rendészetit? A rendészet környezetében megjelenő veszélyeket sokan, sokszor, sokféle összefüggésben leírták már, de tabutémaként jelenik meg a rendészet, rendészeti működésen belüli veszélyeknek, fenyegetettségnek akár az említése is. Tudományos iróniával elmondható, az elmúlt negyedszázad a rendészet vonatkozásában a tekintélyelvű polémiák, a hangzatosan leplezett dinamikus helyben járás és paradoxális rendészeti paradigmák párhuzamos evolúciójának időszaka volt (van). Ez egyfajta kódolt veszélygenerálást eredményez, aminek a jelei már most is érezhetők, bár a hivatalos megnyilvánulások szerint minden jól működik. Azért veszélyforrás, mert miközben formálisan integrált rendészeti megoldásokról van szó, valójában a korábbi gondolkodásmód továbbélése a domináns, ami legitimálja a le nem írt folyamatokat és improvizatív megoldásokkal a gyors, látszattmegoldásokat preferálja, ezzel is leplezve a valós megoldások lényegét. Ennek a problémának körülménye – a terjedelmi kötöttségekhez

igazodó vázlatos kitekintéssel – képezi a tanulmány témáját. Nem kritikáról van szó, nem is egyfajta „hibajegyzékről”, inkább óvatos figyelem-felhívásról, hogy legalább történjen valamilyen előrelépés e kérdésekben is.

2. Elvi, az alpműködést érintő problémák

Nincs konszenzuson alapuló, a napi gyakorlatban is alkalmazott rendészet fogalom, pedig legkevesebb kétféleképpen lehetséges fel a XIX. század végétől napjainkig. A jogi, tudományos, politikai, szakmai, sajtó és köznapis rendészet-értelmezés ellentmondásos. Dokumentáltan mindeddig nem került meghatározásra a rendészet rendeltetése. A jogszabályokban taxatív felsorolt feladatok a rendeltetés megvalósulását kellene, hogy garantálják, de az nincs megfogalmazva. „*A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása.*”¹ Ez a megközelítés önmagában ellentmondásos és a veszély és funkcionális elhárítás értelmezése sem letisztult. A veszélyelhárítás rendeltetésként való megjelenítése a *(fogalomalkotó által is bírált)* militáns szemlélet továbbéléseként is felfogható. Magyary Zoltán azt írja le, „mire van” a rendészet. Ez is funkció, de ez a hatósági jogérvényesítést jelöli meg. „*Az állam az összes tagjaitól megkövetel olyan magatartást, amely a szervezet (értsd: rendészet- Szerk.) fennállását és működését lehetővé teszi. Ezt az állam jogi kötelezettségükké is teszi és ezért az állampolgárok általános engedelmisségi kötelezettségéről szokás beszélni, amin azt az engedelmisséget értjük, amely nem különösen vállalt kötelezettségen alapszik. Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek (nemcsak saját polgárainak) ezt a kötelezettségét érvényesíti, rendészetnek nevezzük.*”² Magyary Zoltánhoz visszakanyarodva a rendészet funkciójának bázisát a hatósági jog-és érdekérvényesítés jelenti, amire speciális felhatalmazás és eszközrendszer alapján speciális funkciók épülnek. Ha tehát a rendészet alapfunkciója a normális társadalmi működés ágazati biztosítása, akkor a veszélyelhárítás funkcióként való kiemelése az állampolgárt is veszélyforrásnak tekintti, holott az államnak is van gondoskodó/szolgáltató funkciója. A kriminálpolitikai megközelítésekből fakadóan a fenti szemlélet egyre erősödik, ami nem támogatja a demokratikus értékeket. A jog-és érdekérvényesítés markáns formája a pönalizáló megnyilvánulások szemmel látható elterjedése a rendészeti mindennapokban. Számos fogalom-kísérlet létezik, amelyekben keverednek a veszély, veszélyeztetettség, veszélyforrás, fenyegetés, fenyegetettség, kockázat kifejezések, némely alkalommal, akár szinonimaként is. Egy rendészeti szaktekintélytől idézek: „*A veszély csak olyan fenyegetés, ami a társadalom értékeit támadja. A veszély forrása azonban lehet tisztán természeti eredetű, amely emberi közrehatás nélkül is elindít veszteségekhez vezető oksági folyamatokat.*”³ „*Veszélyek forrása: „(...) a gazdasági élet, a termelés, a szolgáltatások, a piaci mechanizmusok és a bank és pénzügyi rendszerek.” „(...) a politikai berendezkedések és szövetségek alakulása.” „(...) a civil szféra alkotóképessége, önvédelmi ereje, a tolerancia és*

¹ Finszter Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2008), http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (letöltés ideje: 2015.07.31.)

² Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 562. o.

³ Finszter Géza: A rendőrségek megvalósult reformja In: Kriminológiai Közlemények 63. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007. 105. o.

szolidaritás eszméinek forrása.”, (...) az igazságszolgáltatás és a közigazgatás (...)”⁴ Egyértelmű a fenti meghatározásból, hogy csak a konkretizálható veszélyekkel számol. Ez kézenfekvően következik a feladatalapú gondolkodásból, mert ami nem feladat azzal nem kell foglalkozni, ami nem konkrét az nem feladat. Ennek megfelelően a jelenlegi rendészeti kockázatkezelés megalapozottsága a veszélyelhárítás nem folyamatalapú megközelítése miatt megkérdőjelezhető. A veszélyelhárítás csak integráltan és komplex módon értelmezhető, nemcsak a megvalósított tevékenységekre és az intézkedésekre vonatkozik, hanem folyamatszempőléttel kezelendő.

A rendszerváltozás után számos írás keletkezett a rendészeti rendszerekről és folyamatokról, de a szerzők kevés kivétellel nem tudtak elszakadni korábbi beidegződéseiktől. Finszter Géza⁵ is többször foglalkozik a rendészeti rendszerrel, van, ahol a közbiztonsági rendszert fejti ki, de a későbbiekben már megjelenik a rendészeti rendszer körülhatárolása is.⁶ „*rendészeti rendszer a közbiztonsági rendszer azon alrendszerére, amely része a közigazgatásnak, és amelynek társadalmi rendeltetése – a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – a közbiztonságnak a jogellenes emberi magatartásoktól történő megvédése. A rendészeti rendszer elemei: – A rendészeti szervek, (...) – A rendészeti közjog azoknak a jogszabályoknak az összessége, (...) – A rendészeti szervek működése, (...)*” Létezik egy másik változat⁷ is: *Egy ilyen rendszer (értsd: rendészeti) lényegében négy fő részből áll: (lásd a fentieket, amely kiegészül - Szerz.) • negyedszer a magánbiztonság körébe sorolható minden olyan magánjogi norma, szervezeti és vállalkozási forma, valamint egyéni és kollektív tevékenység, amely a közbiztonság megőrzését is szolgálja.*” Kérdés, hogy a fentiek eleget tesznek-e a rendszer kritériumainak? A másik felvetés, hogy a biztonság és a rendészet hogyan viszonyul egymáshoz? (Ezek elemei nem cserélhetők fel egymással!) Erre sincs releváns válasz. A rendszer akkor rendszer, ha szerves egészet képez és elemei, rész/alrendszerei működése egységesen koordinált. Ha egy rendszer elem prioritása a rendszer működést nem azonos szintű koordinációs, kooperációs, kommunikációs mechanizmusok párhuzamos működtetésére inspirálja, akkor előbb-utóbb komoly rendszer működési zavarokra kell számítani.⁸ Ha rendészeti rendszerről beszélünk, akkor a rendszerkritériumokat nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ehhez kapcsolódik az egyes rendszer elemek körülhatárolása is. „*(...) indokoltnak látszik központi integrált rendvédelmi koordinatív szerv létrehozása.*”⁹ Ez az ominózus mondat is a rendszert kívánta hangsúlyozni, amelyet több rendészeti elméleti szaktekintély is bírált az írásaiban. Ergo: amíg nem különíthetők el egy rendszer inputjai és outputjai, nem határolhatók el a vezető/irányító/szakirányító, a végrehajtó/kivitelező, a támogató rendszer elemek és nem írhatók le a folyamatok, addig nem beszélhetünk rendszerről.

Komoly problémát vet fel a rendészetben belül a „kezelés” értelmezése. A „kezelés” rendészeti problémák esetében rendszerint az *„illetékesek megtették a szükséges*

⁴ U.o. (106.old.)

⁵ Finszter Géza: A rendészet elmélete, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2002. 190-222. o.

⁶ Finszter Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2008), http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (2014.12.13-i letöltés)

⁷ http://www.doktori.hu/index.php?menuid=195&tk_ID=19308 (2015.04.22-i letöltés)

⁸ Teke András: Integráció, modell, mintakövetés és valóság. In: Hautzinger Zoltán – Verhóczki János (szerk.): Sodorvonalon. Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. MRTT Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2012. 295-296. o.

⁹ Rendvédelmi Stratégia-tervezet 2005.03.04. 1.8. munkaváltozat, egyik mondata, a Szerző munkája, amely átkerült a későbbi Rendészeti Stratégia-tervezetekbe is.

intézkedéseket” formában kerül kommunikálásra.¹⁰ A kezelés ennél jóval több, egy vagy több folyamat, azaz nem nevezhető kezelésnek a helyzetértékeléseket, döntés-előkészítést mellőző döntéskivitelező egyedi aktus. Az ilyen „kezelési folyamatok” mellőzik továbbá a következmények hatásainak elemzését és rendszerint egyfajta kommunikációs öngigazolást vonnak maguk után. Ha sikerül definiálni a rendészeti rendszer fogalmát, a rendészet rendeltetését, akkor azonnal célszerű vizsgálni magának a rendszernek rendszerszintű megbízhatóságát¹¹, használhatóságát, azaz egyes elemeinek megbízhatóságát, az elemek egymással való kapcsolatát (*integration*), a rendszer struktúráját, a soros és párhuzamos al/részrendszerek működőképességét, stb. A fentiek alapján messze vagyunk a rendészeti rendszer akkreditációjától, a rendészeti minőségügy vezetői szintű gondolkodási kritériumaitól és összességében a rendészeti validálhatóságtól.

3. A gondolkodásmód beágyazottsága

Minden szervezet büszke a szervezeti, szakmai kultúrájára. Kérdés, hogy ágazati szakmai kultúráról beszélhetünk-e? A rendszerváltozás óta nem változott az egyenruhás szervezetekre, de sok esetben a közigazgatás, államigazgatás egészére jellemző „DRM” gondolkodás (D=determinált, R= redukáló, M=mechanisztikus), azaz a probléma jellegétől függetlenül a „jól bevált” megoldásokat paradigmaticusan preferálják, ami a változtatások egyik gátját képezi. Ehhez járul, hogy továbbra is markáns a horizontális elhatárolódás az egyes ágazatok, szakterületek és intézmények közt. Ennek alapvető oka a feladat/intézményi keretű gondolkodás, ami megnyilvánul a probléma-megközelítésben, és abban, hogy feladatokban, hatáskörökben, szervezeti egységekben, beosztásokban, felelősséget megalapozó szabályzatokban, saját költségvetésben gondolkodnak az arra jogosult vezetők. Elterjedt az a nézet, hogy a rendészeti, rendvédelmi tevékenység jogszabályokkal, szabályzatokkal „teljesen le van fedve”, és ezt folyamatszempontnak tartják.¹² Abban a pillanatban, amikor létrejön egy hierarchikus-bürokratikus szervezet, azonnal elszakad az eredeti funkciójától és a szervezeti pozicionálást tekinti céljának, ami újabb feladatok „begyűjtését” ösztönzi, ami a szervezeti források növelését célozza és minél több formális feladattal rendelkezik egy szervezet, annál kevesebb forrás jut az eredeti funkció(k)ra, amit lehet, hogy hivatalosan nem is fogalmaznak meg. Ehhez kötődik a statisztikai alapú szemlélet, a sajátos és sűrűn változtatott értékelési szempontok alkalmazása, egyes kiemelt események, cselekmények alapján történő szervezeti/intézményi rangsorolás, ami egyfajta „szürke zóna” tartós kialakulásához vezet(ett). Nem célszerű kimagasló eredményt sem produkálni, és szankciók sújtják a rangsor végén lévőköt, egyedüli túlélés az erős átlagban maradni. A valós folyamatokat figyelmen kívül hagyó értékelési rendszerek nem ösztönzik a kimagasló teljesítményeket, ellehetetlenítik a minőség alapú értékrendet. A rendészetben, a rendőrségen belül általánossá vált a kriminálpolitikai szemlélet/gondolkodásmód. „*A rendészeti stratégiának követnie kell a kriminálpolitika általános útmutatásait.*”¹³ Ez a rendészet eredeti funkciójának torzulását

¹⁰ Teke András: Biztonság-rendészettudomány: ami a dimenziók, aspektusok, komponensek és kompetenciák mögött van. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, 2012. 15-28. o.

¹¹ Részletesen lásd: http://www.sze.hu/~torda/aut/Minoseg_es_megbizhatosag.pdf; http://www.hiradastechnika.hu/data/upload/file/2004/2004_09/HT0409-2.pdf (2015.03.21-i letöltés)

¹² Teke András: Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés-irányítás oldaláról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Pécs, 2008. 73-106. o.

¹³ Finszter Géza: A rendészeti stratégia és az alkotmányozás In: Kriminológiai Közlemények 67. (155-166. old), Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010. (157. old.)

eredményezi, akárcsak a szervezeten belüli integráció formális megvalósulása. W. Edwards Deming gondolatából kiindulva, „Ha nem tudod folyamatként leírni, amit csinálsz, nem tudod, mit csinálsz”¹⁴, arra a következtetésre (is) lehet jutni, hogy többek közt a rendészet vonatkozásában a valós folyamatok leírása elengedhetetlen feltétele a valós problémamegközelítésnek. A rendészet egészén belül nem érhető tetten a folyamat-és rendszerszemlélet. A legitim erőszak vonatkozásában a tudományos kutatók és a szakmai vezetők közt felfedezhető a konszenzus, de ez nem mondható el a diszkrecionális elvekre, amelyeket a központosított vezetés-irányítás és a túlzott szabályozás minimálisra korlátoz. Sajátos és hosszú távon veszélyeket rejt az a terjedő (burkolt) megközelítés, hogy a „biztonság állami monopólium”. Ezt jelzi a 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól¹⁵ rögzíti, hogy „A közbiztonság és a közrend megeremlése és fenntartása az állam alapvető joga és kötelessége.” és egy eredetileg egyesületként létrejött formáció a biztonsággal összefüggő feladatait „közigazgatási hatósági feladatként...” láthatja csak el.

4. Napi rutinok

A rendészet egészét érintően nem állnak rendelkezésre integrált, elemi adatokra épülő, funkcionálisan struktúrált, kompatibilis, naprakész, validált biztonsági és rendészeti adatbázisok. A megváltozott veszélyek hagyományos rendészeti módszerekkel való kezelése mellett megjelentek kifejezetten militáns megoldások is, amelyek rendszerillesztése nem történt meg. Az azonnali intézkedések napi gyakorlattá váltak, elmarad a döntés-előkészítés, a döntések magyarázata kap hangsúlyt, a hatásvizsgálatok elmaradása miatti következményeket látszatintézkedésekkel szándékozzák elfedni. A hatósági jog-és érdekvédelem és a szolgáltató jelleg összhangja nem valósul meg. Jellemző az indokolatlan erőkoncentráció, centralizáció és az indokolatlan erőforrás szétaprózás együttes léte. A demonstratív erőkoncentráció alkalmazása nem jelent biztonságteremtést. Az egyes szervezeti szintek közti vezetői/parancsnoki beavatkozás háttérbe szorítja a kreatív kezdeményezéseket.

5. Jövőre kiható jelenségek

A társadalmi minőséget alapvetően meghatározza a társadalom működése érdekében „rendszeresített” rendészeti szervezetek/intézmények által a külső információk „transzkódolásának”, kiválasztásának és értékelésének a képessége. Ha ez a transzkódolási folyamat a reagálást preferálja, akkor a preventív szemlélet háttérbe kerül. Ez része a társadalmi tanulásnak, ami a rendészetre is vonatkozik.

A rendészeti hosszú távú tervezés és gondolkodás hiányosságai a politikai felelősséget is érintik. Nincs rendészeti szakpolitika, stratégiai koncepció, stratégia, nem érvényesül a stratégia-hierarchia, a képességtervezés nem valósul meg, a tervezési szintek közti összhang nem azonosítható. „A rendészeti struktúrát a párhuzamosságok és a túltagoltság megszüntetésével korszerűsíteni szükséges.”¹⁶ Finszter Géza¹⁷ jó meglátással,

¹⁴ If you can't describe what you are doing as a process, you don't know what you're doing.
http://www.brainyquote.com/quotes/authors/w/w_edwards_deming.html (2015.03.19-i letöltés)

¹⁵ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100165.TV (2015.03.19-i letöltés)

¹⁶ Kacziba Antal: „Rendészeti stratégia és a rendészet jövőképe”
In: Kriminológiai Közlemények 67. (131-146. old), Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010. (144.old.)

kiváló érzékkel emeli ki a lényegi elemeket, amelyek a rendészeti stratégiai tervezés, stratégiaalkotás/készítés hazai hiányosságait jellemzik, de ugyanakkor azóta sem született releváns megoldás. A rendészeti képességek a rendészet rendeltetésnek megfogalmazási hiánya miatt rendszerszinten nem kerülnek tervezésre, folyamatszinten nem érhetőek tetten. Nem valósul meg az ambíció-kompetencia-kapacitás egysége. Mindez történik annak ellenére, hogy erősen formális és nem szervesen formalizált keretek közt folyik rendészeti stratégiai tervezés.¹⁷ című jogszabályt - ami megnehezíti a valós környezeti folyamatokhoz való szerves kapcsolódást, nem biztosítja a stratégiai távlatokban való gondolkodást és cselekvést. A konferencia témájához kapcsolódva megállapítható, hogy a rendészeti kutatást végzők köre, az alkalmazott források behatárolható, belterjesek, az újabb kutatói generációk lehetőségei korlátozottak, a paradigmák tovább élnek... A kódolt veszélyeket még markánsabbá teszi, hogy a rendvédelmi és a későbbi rendészeti stratégia-tervezetek esetében a kritikák az egyoldalú kriminálpolitikai megközelítést preferálták.

6. Befejezés

Első olvasatra kritikának tűnhet e rövid írás, melynek terjedelmét a periodika szerkesztői limitálták, így csak a jéghegy (leg)csúcsa jelenhetett meg. Nem is valamiféle prejudikálásról van szó, hanem annak a gondolatnak a támogatásáról, hogy a rendészet ügyéért nemcsak belterjesen, nemcsak pozíciók mögé bújva, hanem az inter-transz-és multidiszciplinaritás jegyében, holisztikus gondolkodással, valós probléma-megközelítéssel, folyamatokban és rendszerekben, uram bocsá' hálózatokban is célszerű keresni a megoldásokat. Egy biztos, a változásokat le kell követni, de jobb a megelőzés, és nem mindegy, hogy azt hogyan csináljuk. Egy menedzserképző tanfolyamon hangzott el a következő mondat: „A jó kérdésre adott rossz válasz sokszor hasznosabb, mint a rossz kérdésre adott jó válasz. Ha nem tudunk jó kérdést feltenni, akkor nem találjuk meg a helyes választ sem.” A rendészet ügyében is jó kérdésekre van szükség. Kérdés, hogy ez egybeesik-e azok érdekeivel és céljaival, akik jogosultak, kötelezettek lennének erre, és akarnak, tudnak, illetve, mernek jó kérdést feltenni?

¹⁷ Finszter Géza: A rendészet modernizációjának magyarországi kísérletei Kriminológiai Közlemények 66. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010. 57. o.

¹⁸ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=A1200038.KOR> (2013.05.18-i letöltés)