

DOI: 10.38146/BSZ.2019.6.10

KÖNYVISMERTETÉS

Finszter Géza: Rendészettan

Dialóg Campus Kiadó, 2018

A jogi szakirodalom hézagpótlónak nevezhető új szakkönyvvel gazdagodott: a Dialóg Campus Kiadó a Studia Universitatis Communis sorozatban megjelentette *Finszter Géza* új művét.

A testes – közel félezer oldal terjedelmű – kötet látványként is tiszteletet ébreszt. Műfaját tekintve a szerző tankönyvnek szánta ugyan, de maga is rámutat: a rendészeti jog kézikönyvének is megfelelne, bár viszonylag sok jogszabálysöveg található benne, ami egy kézikönyv időtállóságának kétségtelenül árt.

A mű egy bevezető részből és az érdemi fejtegetéseket tartalmazó tíz fejezetből áll.

A *Bevezetés*ben a szerző megindokolja a címválasztást. Nem tagadja a „rendvédelem” kifejezés létjogosultságát, ám a közrend és a közbiztonság fenntartását a rendészet társadalmi rendeltetésének mondja. Ebből – nézetem szerint – a terminológia terén az adódik, hogy intézményes „rendvédelem”-ről csak a rendészeti működés (a közrend és a közbiztonság fenntartása mint funkció gyakorlása) keretében beszélhetünk. A fejtegetések a rendészettudomány küldetésének összegezésével és a tankönyv fejezetrendjének ismertetésével zárul.

Az *I. fejezet* a rendészet fogalmi meghatározásáról szól. Ennek keretében találkozhatunk a rendőrség rendészeti szerepének elemzésével, majd a „rendőrség”, „rendészet”, „rendvédelem” és „honvédelem” fogalomkörökben fellelhető hasonlóságok és különbségek kimutatásával. Táblázatba foglalva állítja szembe a szerző a rendőrség és a rendészet, másutt a katonai és a rendőri ethosz fontos és jellegzetes sajátosságait. Figyelemre méltó fejtegetéseket olvashatunk a rendészeti feladatok ellátásának eltérő lehetőségeiről *A tételes jog megoldásai* című alfejezetben. A következő alfejezet a veszélyelhárítást tárgyalja mint rendészeti feladatot, majd bemutatja a szerző a „rendőrállamot” és a „jogállamot” mint az államszervezet két ellentétes működési modelljét, és végül leírja a rendészeti szervezetet mint szolgáltatót, amelynek az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság védelmezéséről.

Finszter Géza – a jelek szerint – nem híve az egymondatos definícióknak. Nem is alkot egymondatos meghatározást a rendészet fogalmáról, hanem – a fe-

jezet lezárásaként – beiktatja művébe *Berényi Sándor* és a *Baraczká Róbertné* – *Szikinger István* szerzőpáros definícióit, végül egyetértően idézi *Ivancsics Istvántól Szamel Lajosnak* azt a nézetét, hogy a jogállamiság szempontjából bármilyen rendészeti tevékenység elemi előfeltétele a joghoz kötöttség.

A *II. fejezet* a rendészet kulcsfogalmait, a közrendet, a közbiztonságot és a jogbiztonságot veszi vizsgálat alá, ám a közrendről szólva mindjárt definíciós nehézséggel szembesül, mert annak mibenlétét ez idő szerint még nem tisztázta a jogtudomány. Egy jelenleg forgalomban lévő meghatározás a „közrend” zálogának a közösségben uralkodó, többnyire íratlan szabályok követését tekinti, de ezt vitatja, rámutatva, hogy erkölcsi szabályok és szokások védelmére nem vehető igénybe hatósági kényszer, és a rendészet nem emelhet valami megfoghatatlant szabállyá. A „rend” fogalmát – ennek megfelelően – a jog oldaláról megközelítve jut el a *jogrend* fogalmához, amit a társadalmi rendnek azzal a részével azonosít, amely állami normával szabályozható, és az állam impériumával érvényesíthető. Folytatva az elemzést, megkülönbözteti a magán- és a közjogi rendet, és részletezi a közrendet fenyegető veszély elhárítását mint rendészeti feladatot, rámutatva arra is, hogy amennyiben valaki az íratlan szabályokat is a közrend elemeinek tekintené, a rendészet igazgatás hatóköre jelentősen kitágulna.

Rátér ezután a közbiztonság védelmének mint rendészeti feladatnak a tárgyalására. Megkülönbözteti a közbiztonság normatív és materiális fogalmát, amelyek közül az előbbi *államcél*, az utóbbi az az állapot, amelyet e cél tényleges megvalósulásának mértéke jellemez. A biztonság az életnek, testi épességnek, emberi méltóságnak, az egyéni szabadságnak és a vagyonnak mind a hatósági önkény, mind a jogsértő egyének részéről mutatkozó fenyegetettség-től való mentességét jelenti, amit az állam kötelessége lenne biztosítani, de erre maradéktalanul képes állam nem létezik. Materiális értelemben a közbiztonság az a dinamikus egyensúlyi állapot, amely a védett értékek elleni fenyegetések, és az elhárításukat szolgáló erőfeszítések között kialakul. Újabb alfejezetek tárgyalják a nemzetbiztonsági kockázatokat, az alkotmányos alapjogok gyakorlásával összefüggő kockázatokat, és a kockázatok megfogalmazását a közigazgatási jogban. Foglalkozik a sajátos biztonságpolitikai szemlélettel és felfogással, a komplex biztonság sajátosságaival, majd viszonylag jelentős terjedelmet szentel a jogbiztonság kérdéseinek.

A *III. fejezet* címe *Közigazgatás – rendészeti igazgatás*. A közigazgatást az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó, és a politikai hatalomnak alávetett, de azzal szemben mégis viszonylag önálló igazgatásként definiálja, amely két részre bontható: államigazgatásra és önkormányzati

igazgatásra. Ezeket a jellemzőket külön-külön értelmezi, és bemutatja, majd részletesen tárgyalja a rendészetet mint a közigazgatásnak a társadalom számára biztonságot szolgáltató ágazatát, sorra véve a feladatait, aktusait, a kontrollmechanizmusokat és hatékonyságukat. Összegzése: a rendészet, mint a közigazgatás egyik ága, rendészeti szolgáltatásokat teljesít (*igazgatásrendészet*), a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában jogellenes emberi magatartásból származó veszélyeket hárít el (*közbiztonsági rendészet*), és bűnüldözést folytat a büntető igazságszolgáltatás előkészítése érdekében (*bűnügyi tevékenység*).

A *IV. fejezet* a rendészet személyzetét mutatja be. Bevezetésként szociológiai szempontból vizsgálja a szakma rangját és a személyi állomány összetételét, s ennek során nem egy olyan jelenségre mutat rá, amely igazolja a hivatalnoki kar minőségi javítására irányuló kormányzati törekvés indokoltságát. Ismerteti a teljesítményértékelés hatályos szempontrendszerét. Hangsúlyozza a rendészeti szervek normatív alapjai megreformálásának jelentőségét, ami csak a közigazgatás korszerűsítésének részeként lehetséges, és olyan rendkívül költségigényes politikai feladat, amely csak tudományosan megalapozva, több kormányzati cikluson keresztül valósítható meg. Egy tartalmas alfejezetben tárgyalja ezután a rendészet etikáját, kitérve az Európa Tanács ajánlásaira és hazai példákra is, végül a rendészeti kultúra problematikájának elemzése zárja a fejezetet.

Az *V. fejezet* tárgya a rendészeti közhatalom forrásai. Ezek: a törvényi felhatalmazás, a közösség közbiztonság iránti szükséglete és a szakmai hozzáértés – olvashatjuk. A rendészeti funkciók áttekintése után a rendészeti igazgatást, mint materiális tevékenységet, veszi bonckés alá, egymás után tárgyalva az örökös és a beavatkozó rendszertel és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával összefüggő elméleti és gyakorlati kérdéseket. A közbiztonsági, majd a bűnügyi rendészet részletesebb vizsgálata keretében szemügyre veszi a bűnüldözés és a közrendvédelem átfedéseit is. Hangsúlyosan idézi *Concha Győzőt*: „*a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést*”, és szereptévesztésként írja le, ha a rendőr büntetni akar, vagy ha a bíró a rendőr szerepébe helyezi magát, és esetleg úgy véli, az adott esetben a közösség érdeke mellőzhetővé teszi az igazság megállapítását, mert ezzel az igazságszolgáltatásnak olyan társadalomvédelmi funkciót tulajdonít, amelyre az valójában nem alkalmas.

A továbbiakban már a büntetőeljárás határterületére érkezünk. A téma a (köznyelvi értelemben vett) felderítés és a nyomozás természete, amelyet szemléletes táblázat tesz érthetővé, majd a szerző sorra veszi a „titkos infor-

mációgyűjtés” különféle (bűnügyi, nemzetbiztonsági, terrorelhárítási, bűnmegeelőzési, belső bűnmegeelőzési) neveit. Nyomatékosan hangsúlyozza: a bűnüldözési célú felderítés a büntetőeljárás része, és a jogállamiság szemszögéből kritériuma a bűncselekmény valószínűsége (gyanúja), a szakszerűség, és az időszűrés. Összeveti a „hagyományos nyomozást” (kriminalisztika – eredetét tekintve az inquirensi/bírói vizsgálat módszertana) és a felderítés kriminalisztikáját, majd összefoglalja a rendészeti felderítés jellemzőit. A fejezet befejező része a hazai büntetőeljárás rendszerváltás utáni – valljuk be: viszontagságos és végül szinte zátonyon rekedt – reformjával foglalkozik.

A VII. fejezet a rendészeti stratégiákat tárgyalja. Alfejezeteinek címei önmagukért beszélnek. *Tervezés a közigazgatásban; A közigazgatás távlatos fejlesztése; Közbiztonsági és rendészeti stratégiák; Történelmi előzmények; A kriminálpolitika és a bűnüldözés; Prevenió és a büntető jogalkotás; Tervezési módszerek; A Nemzeti Bűnmegeelőzési Stratégia.*

A szerző egy áttekinthető táblázatba szerkesztve szemlélteti a közigazgatás és a gazdaság „természetrájának” a tervezés szemszögéből lényeges eltéréseit, amelyek következtében a tervezésnek kényszerűen eltérők a mechanizmusai is, és ezért saját módszertanra van szükség. Rámutat arra, hogy a közigazgatás olyan társadalmi tevékenység, amelynek alapvető erénye az állandóság, ennek megfelelően mindenekelőtt az a tisztázandó, hogy valóban szükséges-e – s ha igen, miért – a változtatás. A közbiztonsági és rendészeti stratégiákról szólva számba veszi a tervezési szinteket és irányokat (szolgálati ágakat), valamint a kompetens alanyokat, és a lehetséges célokat. Visszatekintve a rendszerváltás idején táplált elképzelésekre megállapítja, hogy a rendészet területén az Országos Rendőr-főkapitányság létrehozásával a rendőrség irányításának és szakmai vezetésének elválasztása ténylegesen nem valósult meg, és máig kidolgozatlan az a folyamat, hogy választási győzelem esetén egy politikai párt elképzeléseiből miként lesz kormányprogram, vagy hogy miként válik képessé a politikai hatalom arra, hogy önkorlátozó módon működjön.

További fejtegetéseiben azzal foglalkozik, hogy a kriminalisztika és a kriminológia tudományának kölcsönhatása folytán kialakult a kriminálstratégia, és megfogalmazódott a bűnmegeelőzés mint a kriminálpolitika stratégiai célkitűzése. Az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében tárgyalja az alkotmányos büntetőjog eszméjét, a legalitás és opportunitás elvének érvényesülését a büntetőeljárás egészében és egyes szakaszaiban, kritikus szemmel áttekinti a rendszerváltástól szinte napjainkig eltelt időszak büntetőjogi, büntetőeljárás jogi jogalkotását, úgyszintén jogalkalmazási jogpolitikáját, majd

rátér a tervezési módszerek bemutatására. Megtudhatjuk, hogy e téren az 1990-es években született tervek jelentős része jámbor óhaj maradt, de 2002 után felgyorsult a stratégiai tervezés, bepillantást nyerünk a kormányzati változásokkal járó szemléletváltásoknak a rendszettel szembeni kívánalmakra gyakorolt hatásaira is – egészen a 2006. őszi eseményekig bezárólag.

Az *Alkotmányos alapok* című VIII. fejezet előbb részletes és alapos érveléssel meggyőz arról, hogy az *alaptörvény* hatálybalépése nem eliminálta a rendőrségi törvény – következésként a rendészeti szervek és a rendészeti tevékenység – alkotmányosságát, és érzékelteti a szerzőnek egy olyan rendőrségi reform iránt táplált reményét, amelynek eredményeként a rendőri testület egy militarizált szervezetből valódi közigazgatási szervezetté, a rendőrködés pedig fegyveres szolgálatból szakképzettséget követelő polgári hivatássá válik.

A következő fejezet egy általános rendszerelméleti bevezető után a közbiztonsági rendszert, és – mint ennek alrendszerait – három rendszertípust (a rendészeti, a magánbiztonsági és a civil önvédelmi rendszert) mutat be.

A rendészeti rendszert ezen belül úgy azonosítja, mint a közigazgatás részét, megkülönbözteti a szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságokat, amelyek a legitim fizikai erőszak-monopólium teljes körével felruházottak, sorra veszi a rendészeti és az azt támogató szervezeteket, meg a járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságokat (mint például a közterület-felügyelet).

A helyi közbiztonság javítására irányuló törekvésekről szóló fejtegetések azt sugallják, hogy a szerző rokonszenvet táplál az önkormányzati rendőrség modellje iránt, és némi csalódottság érezhető azokból a soraiból, amelyekben azt vázolja, hogyan és miért szenvedtek hajótörést nálunk az ezzel kapcsolatos törekvések a rendszerváltás idején. Fejtegetései nem erősítik a centralizált állami rendőrség mellett szóló érvek meggyőző erejét. A fejezet további részében a magánbiztonság, a közösségek biztonsága, továbbá a civil önvédelem problematikája kap több oldalról is megvilágítást.

Az egyre bonyolultabbá váló társadalmi közösségekben egyre nyilvánvalóbb lett a kollektív önvédelmi lehetőségek véges volta, és végső soron ez vezetett ahhoz, hogy a köz érdekét szolgáló államhatalom a közösség védelmi igényét szakszerűen és szabályozott módon eljáró professzionálisokat foglalkoztató szervezetrendszer révén elégítse ki. A működés szabályszerűsége és szakszerűsége iránti elvárás tudatosulásának következménye a tapasztalatok gyűjtéséhez, felhalmozásához, elemzéséhez és értékeléséhez, tanulságok levonásához, elméletek kialakításához vezet. A szerző a IX. fejezetben bemu-

tatja ennek a folyamatnak az eddig végbement szakaszait, derülátón vázolja a rendészeti szaktudomány formálódását, létrejöttének esélyeit, és a tőle remélhető előnyöket.

A záró *X. fejezetnek* a címe a szerzőnek az egész művet átható szellemi alapállását sugározza: *A rendőr a város polgára*. A rendőrség alapvetően városi intézmény. Bemutatja a rendészet alaptípusait, az angolszász és a kontinentális rendszert, a nemzetközi (rendészeti) terminológia néhány hatását, és beszámol több modernizációs kísérletről is. Megkülönbözteti a rendőrség több modelljét, így a „közösségi”, az „előre látó” és az „intelligens” rendészetet, és végül tárgyalja a nemzetközi rendőri együttműködés több vetületét.

Mint látható, Finszter Géza a tudományos feldolgozás címben ígért tárgyát, a rendészetet, széleskörűen és sokoldalúan mutatja be. A feldolgozás alaposságát jellemzi a függelékben található az a terjedelmes jegyzék is, amely a figyelembe vett forrásműveket sorolja fel. Stílusa választékos és gördülékeny, szerkezeti felépítése következetes és logikus, nyelvezete magyaros, a könyv tagolása arányos. Fejtegetéseinek jobb megértését számos jól áttekinthető táblázat segíti.

A tankönyvekbe – mint a szerző is utal rá – csak már letisztult, kikristályosodott ismereteket szokás felvenni; azt a nem ritkán kacskaringós utat, amit a gondolat bejár, míg sejtelemből ismeretté válik, majd szilárd tantétellel nemesül, nem feltétlenül írják bele. A tantételt igazoló érvek ismertetése szokásos, az ellenérveké, és annak a vitának a részletei, amelyben eldőlt, hogy melyik érvelés kerekedett felül, már nem. Ezt a szokást követendőnek találta, és ez a tanulmányosság szemszögéből feltétlenül üdvösnek ígérkezik.

A rendészetről szóló tan magyarországi sorsa sajátos lehetőséget nyitott meg a tankönyvírók számára, és Finszter Géza – aki az 1990-es években cselekvő részese volt az egykorvolt rendészet restaurációjának – nagyszerűen élt ezzel a lehetőséggel. Olyan művet *alkotott*, amely – nézetem szerint – jogi szakirodalmunkat jelentős értékkel gazdagítja. Az „állami büntetőigény” kifejezés ismételt használatát azonban két okból nem tartom szerencsésnek. Egyrészt azért nem, mert az „igény” szakkifejezés¹ a közbűntudatra működő bün-

¹ Mint ismeretes, a bíróság a római jog nyomvonalát követő jogrendszerekben világszerte csak legitim indítványozó kezdeményezésére lép működésbe. A római jogi hagyományok szerint indítványozni csak érdekelt – magánjogi ügyekben a magánjogi alanyi jogosultság – ad legitimációt. A civilisztika különbözteti meg a jogot és annak sajátos állapotát, az igényt. „*Igénynek nevezzük az alanyi jogot abban az állapotában, amelyben bíróság előtt támadás vagy védelem céljára felhasználható, egyszóval bírónak érvényesíthető[.]– azaz jogszerű lehetőség arra, hogy a jogosult a sérelme orvoslásához az állam közbeavatkozását kérje.*” Szladits Károly (szerk.): Magyar Magánjog. Általános Rész, I. kötet. Grill, Budapest, 1941, 201. o. A fejezet szerzője Szladits Károly.

KÖNYVISMERTETÉS

tetőeljárás rendszerekben nem alkalmazható igazán, hiszen az „igény” valójában a materiális alanyi jogosultság sajátos állapota, a közvádoló viszont nem lehet az, aki az ügy kimenetelében materiálisan érdekelt. Másrészt azért sem, mert ha a *közvádoló az állam nevében kéri a bűnösség kimondását* az ugyancsak *az állam nevében hozandó döntésre jogosult bíróságtól*, és ha az állam maga is *igényli* (kívánja, követeli) a vádlott megbüntetését, akkor – végső soron – az állam arról dönt arról, hogy kinek van igaza a közte és a védelem közötti vitában.

A kontinentális hagyomány szerint a közvádoló a büntetőperben nem az állam, hanem a „*nép*” képviselőjében kéri a bűnös megbüntetését, a *ius puniendi* letéteményese, az állam pedig nem valamiféle szubjektív indíttatásból *kíván* büntetni, hanem azért, mert arra, aki bűnös, a törvényben tett ígérete értelmében *köteles* a nevében ítélkező bíróság útján büntetést kiróni.² Mindez azonban csak szószálhasogatás a lényeges mondanivaló szempontjából; mellékes szóhasználati kérdés, ami a mű központi mondanivalóját nem érinti, és értékét szemernyi sem csorbítja. Finszter Géza nagyszerű, szerintem maradandó értékű művet alkotott, és ezért feltétlen elismerést érdemel.

Készítette: Bócz Endre

² Barry Hancock – John Jackson: Standards for Prosecutors – An Analysis of the United Kingdom National prosecuting Agencies. Wolf Legal Publ., 2008, p. 17.