

SZIKINGER ISTVÁN

Le lehet-e fordítani a „rendészet” szót angolra?

Nem. Egyetlen szóval vagy egyetlen kifejezéssel (*law enforcement*) egészen biztosan nem. Ezzel akár el is intézhetném a dolgot, de azért magyarázattal nyilván tartozom. Az természetes, hogy különbségek a nyelvek között nem csupán a szavakban, hanem a fogalmak megragadásában is vannak. Az orosz „csitala” szót például magyarul lehet „olvastam”-nak mondani, ez azonban nem fejezi ki az eredetét, hiszen abból az is kiderül, hogy nőnemű az, aki mondja (a személyes névmásból – *ja* – sem található ez ki). Természetesen le lehet írni, el lehet magyarázni a dolgot.

Valahogy így vagyunk a rendészettel is. A szótárak kínálnak megoldásokat (mindenekelőtt: *policing, law enforcement, regulatory activities*), azonban egyik sem fejezi ki azt, amit az valójában jelent: a közbiztonság fenntartására irányuló közigazgatási tevékenység. Finszter Géza szerint a rendészet a közigazgatás azon ága, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból eredő veszélyek elhárítása legitim erőszak alkalmazásával, amelyhez szükséges és egyben elégséges is a rendészeti hatalom önálló fellépése. Szerinte a bűnüldözés is a fogalom alá sorolható¹.

A nyelvi probléma önmagában nem indokolná a következő fejtegetéseket. A különbségek fennállásának az okai azonban már megérnek egy tanulmányt. Megjegyzem, hogy a Finszter Gézától felidézett meghatározás szerinti tevékenység minden államban létezik. Nem mindegy azonban, hogy milyen szemlélettel közelítünk hozzá, milyen jellegzetességeket tekintünk rendszerképző tényezőnek. A témát ismerők számára elegendő talán a rendészet-rendvédelem vitára utalni, ami szintén azt tükrözi, hogy a megnevezések mögött komoly elméleti (és a rendvédelmi teória megszületésével összefüggésben, de visszahatása révén is akár gyakorlati) eltérések húzódnak meg.²

Alkotmányos demokráciákban e témát illetően az az alapvető kérdés vetődik fel, hogy a közhatalomnak az emberi magatartások korlátozására (sőt: meghatározására) és e korlátok (parancsok) szigorú tiszteletben tartatására irányuló képessége miből származik. Ezzel összefüggésben természetesen ar-

¹ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 138. o.

² Uo. 58–67. o.

ra is választ kell találni, hogy meddig mehet el az állam, illetve mit tehetnek az önkormányzatok a funkció ellátása keretében. Mondani sem kell, hogy mindez elvezet az alkotmányosság lényegi megközelítéséhez.

A kontinentális felfogás jelenti az egyik gondolkodási sémát, ettől különbözik az angol-walesi és a mindkettőtől eltérő amerikai (elsősorban egyesült államokbeli) teória. Mindjárt megjegyzem, hogy a valóságban ezek az eltérések nem jelentenek kristálytisztán elválasztható rendszereket, különösen az emberi jogok elsődlegességét hirdető polgári átalakulás óta. Mégis érdemes röviden áttekinteni az egyes megoldásokat, hiszen azokból fontos következtetések adódnak számunkra a mostani alkotmányos garanciák további építése szempontjából is (alaptörvényünk I. cikkével összhangban).

A rendészet kontinentális fogalma

Németországban és Franciaországban, továbbá jelentős mértékben ezen államok hatalmi és jogrendszereinek hatására Európa legtöbb országában a modern rendészetet a polgári átalakulás előtt alig korlátozott közhatalom keretében belül, jórészt gyakorlati (szervezési, irányítási) megfontolásokból alakították ki. Ez annak ellenére igaz, hogy német földön a XV. században elterjedté váló *Polizei* kifejezés – amit rendészetnek fordíthatunk – eredetileg jó közösségi rendet, tehát egyfajta társadalmi konszenzuson alapuló elvárásrendszert jelentett.³ Valójában azonban a továbbiakban egyre erősödő és központosítottá váló hatalom kisajátította a funkciót, ami azután az abszolút monarchia szinte teljes működési körét átfogta. Az alkotmányosság elemeinek a megjelenése (Németországban jellemzően a XIX. században) azt eredményezte, hogy a rendészet veszélyelhárítási igazgatási feladattá vált. Egyes jogállami garanciákat (például az arányosság követelményének az érvényesítése) az írott jogszabályok mellett mindenekelőtt a közigazgatási bíráskodás tette általánosan elfogadottá. Ugyanakkor lényeges körülmény, hogy a veszélyelhárítás feladatának szükségessége esetén a közigazgatásnak az életviszonyokba való beavatkozási jogosultsága tételes felhatalmazás hiányában is fennállt (ami egyébként számos tartományban ma is így van, ez az úgynevezett rendészeti generálklauzula). Ilyen módon a rendőrállami (ez valójában

³ Hans Liskén – Erhard Denninger: Handbuch des Polizeirechts. C.H. Beck, München, 1992, S. 3.; Franz-Ludwig Knemeyer: Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts, Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs. Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 92., Nr. 2., 1967, S. 153–180.

igazgatási államot jelent) felfogás jelentős szerepet kapott a közbiztonság védelmében, ami azóta is érezteti a hatását.

A német és a francia állam- és jogfejlődés között vannak különbségek, azonban az itt leírt alapvető megközelítés jellemzi a francia rendészet történeti alakulását is, különös tekintettel a közigazgatási meghatározottságra.⁴

Hangsúlyozni kell, hogy a rendészet nem azonos a rendőrséggel, hanem általános igazgatási funkció, amelyen belül egyes fegyveres szervezetek végrehajtói feladatokat látnak el.

Összefoglalóan azt lehet mondani tehát, hogy a kontinentális megközelítést a közhatalom feltétlen érvényesülésének a XIX. századtól kezdődően bizonyos garanciák megkövetelése melletti igénye határozza meg.

Ezeket a garanciákat alapvetően a közigazgatási bíráskodás, majd az alkotmánybírói gyakorlat is intézményesítette, az írott jog pedig átvette és rögzítette az igazságszolgáltatásban kimunkált elveket, szabályokat. Ez az alapjogok oldaláról pozitívum, hiszen a világosan megfogalmazott és egységesen alkalmazott normák előmozdítják az alkotmányosság érvényesülését. Ugyanakkor fennáll az a veszély, hogy az említett hatalomközpontú felfogás a kodifikációnak a politikához való kapcsolódása miatt a biztosítékok gyengítését, leépítését is előidézhetheti. Sajnálatos módon ez a folyamat a múlt század utolsó harmadától kezdődően a kockázati társadalom⁵ szükségleteire, a terrorizmus, a szervezett bűnözés fokozódó veszélyeire hivatkozással meg is kezdődött, a 2001. szeptember 11-i New York-i tragédia után pedig tovább erősödött. Ebben a folyamatban megfigyelhető a különböző elvi alapokra építkező rendszerek intenzív kölcsönhatásának érvényesülése.

Példaképpen említhető, hogy nagy visszhangra talált Németországban a New York-i „zéró tolerancia” modell. Ahogyan *Dirk Otterbach* kifejtette: kívánatos a kisebb jogsértések elleni következetes fellépés. Szerinte a német rendészeti jog valójában teljes mértékben megalapozza egy ilyen stratégia bevezetését, ami egyébként a rend fenntartásának szükségességéből következik is. Mindenekelőtt a közrend oltalmazására hivatkozott, hiszen az éppen a közösség együttélése szempontjából elengedhetetlenül fontos, de az írott jogban nem szabályozott normák betartatását mozditja elő. Ugyanakkor egyes közte-

⁴ Fritz Morstein Marx: Comparative Administrative Law: Exercise of Police Power, Pennsylvania University Law Review, vol. 90, no. 3, 1942, pp. 266–291.; Thomas Würtenberger: Konvergenzen und Divergenzen im Sicherheitsrecht Frankreichs und Deutschlands. In: Thomas Würtenberger – Christoph Gusy – Hans-Jürgen Lange (Hrsg.): Innere Sicherheit im europäischen Vergleich. LIT Verlag, Berlin, 2012, S. 231–244.

⁵ Ulrich Beck: A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba. Századvég Kiadó, Budapest, 2003

rületi magatartások (például agresszív koldulás) jogilag is tiltottak, ilyen módon nem csupán a közrend, hanem a közbiztonság védelme is fontos helyet foglal el az amerikai mintát követve működtetett rendészet céljai között.⁶ Mások viszont arra mutattak rá, hogy az állami szuverenitásra alapozó kontinentális, valamint a közösségi érdekekkel indokolt amerikai megoldás⁷ egybeolvasztása azt a régi rendőrállami megközelítést éleszti újjá, amelyben az emberek minden életviszonyát a közhatalomnak kell meghatároznia. Ilyen körülmények között a fejlődés iránya az a társadalom, amelynek működőképessége a hatalom rendfenntartó erejétől, annak hatékonyságától függ. Az pedig valóságos biztonságot soha nem fog tudni teremteni és fenntartani.⁸

A jelzett folyamatot a garanciákat a mondottak szerint érvényesítő igazságszolgáltatás tudja fékezni. A német szövetségi alkotmánybíróság például úgy döntött, hogy egy újabb, addig sehol nem kodifikált alapjog létezését alapítja meg az általános személyiségi jogból levezetve. Ez a kissé hosszú elnevezést viselő jog az információs technikai rendszerek – gyakorlatilag az elektronikus kommunikáció és adatkezelés – megbízhatóságának és épségének biztosítására irányul (*Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme*). Az alkotmánybíróság szerint nem korlátozhatatlan jogról van szó, de a számítógépes és más hasonló adatok megismerésére irányuló beavatkozásoknak ki kell elégíteniük a szükségesség és arányosság követelményeit.⁹

Rendészeti funkció Angliában és Walesben

Ebben a két országrészben, angol dominancia mellett (ezért a továbbiakban az egyszerűség kedvéért Angliát írok) az előbb vázolt fejlődéstől lényegesen eltérően alakult a Németországban rendészetnek nevezett működés jogi meg-alapozása. Érdemes felidézni *Albert Venn Dicey* tételeit, aki az 1885-ben megjelenő *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Beveze-

6 Dirk Otterbach: "Zero-Tolerance" Politik und das deutsche Polizei- und Ordnungsrecht. Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2006

7 William Bratton: Crime is Down in New York City: Blame the Police. In: William Griffiths – Ray Mallon – John Orr – Charles Pollard (eds.): Zero Tolerance: Policing a Free Society. IEA Health and Welfare Unit, London, 1998, pp. 29–43.

8 Ralf Hansen: Eine Wiederkehr des „Leviathan“? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft. Kritische Justiz, Aufl. 32., Nr. 2., 1999, S. 231–253.

9 2008. február 27-i ítélet. 1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07

tés az angol alkotmány jogának tanába) című munkájában tagadta, hogy hazájában egyáltalában létezik közigazgatási jog.

Dicey szerint a francia közigazgatási jogot mindenekelőtt az jellemzi, hogy törvényi alapokon nyugszik ugyan, ezek azonban elvileg eltérnek a társadalom tagjainak egymáshoz való viszonyát rendező szabályoktól. Ezzel függ össze a külön fórumrendszer is: a közigazgatási jogvitákat nem a rendes bíróságok döntenek el a rájuk irányadó általános rendelkezések szerint. Ebből nehezen kezelhető hatásköri viták adódnak. Fontosabb viszont, hogy a közigazgatási jog kiváltságokat teremt a közhivatalnokok számára, kivéve őket az általános felelősségi szabályok és azok érvényesítésének rendje alól.¹⁰ Mindamellett maga is elismeri, hogy tartalmát illetően a francia közigazgatási jog is változásokon ment keresztül. Ezért minden elvi elfogadhatatlansága ellenére az közelíti a joghoz, mindenképpen lényegesen különbözik a zsarnoki hatalom önkényétől.¹¹ A mű 1915-ös kiadásában már határozott közeledést állapított meg a két jogrendszer között.

Ha nincs közigazgatási jog, akkor természetesen a törvények uralma alatt működő rendszetről sem beszélhetünk, hiszen a veszélyelhárítási, biztonságvédelmi működés megfelelő normatív kereteket feltételez.

A mondottak szerint a kontinentális rendszet nem szűkíthető le a rendőrség közbiztonság-védelmi tevékenységére, de természetesen ez is benne van. Sőt, az is tagadhatatlan, hogy a rendőri működés – különösen ott, ahol az érdemi döntési, hatósági és a végrehajtási feladatok nem válnak el élesen (így Magyarországon) – a rendészeti alapkérdéseket a legszélesebb körben vizsgálhatóvá és vizsgálandóvá teszi. Mivel pedig a mondottak szerint Angliában a rendszet német–francia megfelelője nem létezik, a rendőrségre vonatkozóan mutatom be az ottani felfogást.

A jelzett problémára, vagyis a törvények uralma alatt tevékenykedő, de az elkülönült és kimunkált jogi szabályozást, vagyis a rendészeti jogot nélkülöző közbiztonság-védelmi szervekre vonatkozó, a kontinentális jogász által érzékelt ellentmondásra az a válasz, hogy a rend fenntartása – és jelentős mértékben a bűnüldözés – Angliában egyáltalában nem közhatalmi, a legkevésbé állami működés. A társadalom maga gondoskodik a veszélyek elhárításáról, ezért tehát egy részletekbe menő szabályozás nem megengedhető, hiszen az emberek e feladataik teljesítése során nem válnak a közhatalom szolgálová.

¹⁰ Albert Venn Dicey: Introduction into the Study of the Law of the Constitution. Macmillan & Co., London, 1956, pp. 339–346.

¹¹ Uo. 369. o.

Nem annak érdekeit érvényesítik, hanem a saját jól felfogott, a tradíciókat követő biztonsági szempontjaikat követik.

Az igaz, hogy van rendőrség, de az nem tesz mást, mint átveszi a polgároktól az állandó örökdéssel járó terheket. Az angol hivatásos közbiztonságvédelmi apparátus hangsúlyozottan nem az állam kényszerítő hatalmának szolgálatára, hanem a társadalom biztonsági igényeinek kielégítésére jött létre, legalábbis a politikai indoklás szerint. Az „egyenruhás polgárokként” prezentált bobbyknak a hivatalos propaganda szerint valójában nincsenek is többletjogosítványaik másokhoz képest, csupán hivatásszerűen teljesítik azt, ami egyébként mindenkinek legalább erkölcsi kötelessége. Ezt a képzetet sokáig sikerült fenntartani, az angol rendőrség támogatottsága ma is jelentős mértékben ennek köszönhető.¹²

Habár – amint látni fogjuk – Dicey teóriája és az „egyenruhás állampolgár” koncepciója sem helytálló (Angliában sem), a rendészeti jog kialakulását, az annak megfelelő jogintézmények fejlődését jelentős mértékben akadályozta ez a szabadságelvű megközelítés. Ezzel függ össze a diszkrecionális hatáskörök túlsúlya, az érdemi tevékenységre vonatkozó utasítási jogok rendkívül szűk körre korlátozódása.

Amikor például az a kérdés vetődött fel, hogy a londoni (egyébként kivételképpen az állam által irányított) rendőrség vezetője miért nem ellenőriz olyan szórakozóhelyeket, amelyek hírhedtek voltak az ott folyó illegális tevékenységekről, akkor a bíróság azt a választ adta, hogy a főkapitány maga dönt arról: hol és mikor avatkozik be az általa vezetett szervezet, ebben a miniszter, de még a bíróságok sem utasíthatják¹³.

Nem csupán a rendőri működésben, hanem a közigazgatás egyéb területein is hasonló szemlélet érvényesült. Az *Associated Provincial Picture Houses Ltd. kontra Wednesbury Corporation*- [(1948) 1 KB 223.] ügyben elvi érveléssel mondta ki a bíróság, hogy az adminisztráció jogilag nem kötött döntései csak szélsőséges megalapozatlanság esetén bírálhatók felül az igazságszolgáltatás által.

Hangsúlyozni kell, hogy az államtól való függetlenséget hangsúlyozó, azt kiemelkedő, védendő értéként felfogó tételek nem tükrözik a valóságos helyzetet, Angliában sem. Megjegyzendő amellet, hogy mindkét hivatkozott jogeset arra utal, hogy a szabadságot védő garanciaként felfogott befolyásol-

¹² Ian Loader: Policing and the Social: Questions of Symbolic Power. *The British Journal of Sociology*, vol. 48, no. 1, 1997, p. 5.

¹³ *R. kontra Commissioner of Police of the Metropolis, Ex Parte Blackburn*, (1968) 2 QB 118.

hatatlanság valójában önkényt teremthet, még akkor is, ha ez csupán helyi szinten jelenik meg.

Geoffrey Marshall meggyőzően érvelt amellett, hogy az „egyenruhás polgár” felfogása fikció, a polgári demokráciában elkülönül a civil társadalom a közhatalomtól, a rendőrök pedig az utóbbihoz tartoznak.¹⁴ Ez egyébként mindenki számára nyilvánvalóvá vált például a munkásmegmozdulások rendőri kezelése (gyakran: leverése) miatt is.¹⁵

Ami pedig a közigazgatási jog angliai létezését illeti: Dicey-nek nem volt igaza. *Frederic William Maitland* szerint a hatalmi alapstruktúra az alkotmányjog szabályozási körébe tartozik, a szuverenitásból eredő jogok gyakorlása, valamint az azzal összefüggő kötelességek teljesítése azonban már minőségileg más jellegű szabályozást igényel, ezt biztosítja a közigazgatási jog.¹⁶ Hivatkozott művének 1915-ös kiadásához írt bevezetőjében már maga Dicey is rögzítette, hogy az angol és a francia jogrendszer közeledett egymáshoz a közigazgatás szabályozása terén.

A szabályozás körében a múlt században már általánosan elfogadottá vált a közigazgatási jog létezése, a rendfenntartással kapcsolatos, így a rendőrséget érintő kérdéseket azonban hagyományosan nem annak körébe sorolták, így a rendészetnek továbbra sincs igazi angol megfelelője. Igaz, a jogági tagozódás általunk ismert formája egyébként sem vetíthető mechanikusan a sajátosan fejlődött angol jogrendszerre.¹⁷

A normák tartalmát illetően az egész Egyesült Királyságra jellemző – különösen a 2001-es amerikai terrortámadás után – a közhatalmi fellépésnek keretet adó rendelkezések erősítése az alapjogok védelmének a rovására. Az ezredfordulóig a jogalkotó törekedett arra, hogy ez csak odáig menjen, hogy az emberi jogokat oltalmazó nemzetközi szerződésekhez ne kelljen fenntartást fűzni. A terrorizmusról, a bűncselekményekről és a biztonságról szóló törvény (Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001) elfogadása azonban már szükségessé tette a nemzetközi garanciáktól való eltérés kimondását.¹⁸

¹⁴ Geoffrey Marshall: *Police and Government*. Meuthen, London, 1965, pp. 128–130.

¹⁵ Lásd például Clive Emsley: *The English Police: A Political and Social History*, Harvester Wheatsheaf. St. Martin's Press, Hemel Hempstead, Hertfordshire, 1991, pp. 110–113.; Robert Millar: *Policing the Miners' Strike*. Lawrence & Wishart, London, 1985

¹⁶ Frederic William Maitland: *The Constitutional History of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1919, pp. 528–539.

¹⁷ O. Hood Phillips: *Constitutional and Administrative Law*. 7nd ed. Sweet & Maxwell, London, 1987, p. 10.

¹⁸ Colin Warbrick: *The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights*. *The European Journal of International Law*, vol. 15, no. 5, 2004, p. 1007.

A rendészeti hatalom az Egyesült Államokban

Az előzőekben ismertetett felfogásoktól eltérően közelítette meg a rendészet elvi megalapozását az amerikai elmélet. Röviden úgy lehetne összefoglalni, hogy a közhatalom működésére vonatkozó szabályozás – így közigazgatási jog is – létezik, azonban annak az alapvető feladata a szabadságok védelme (mint ahogyan ez Magyarországon is így van). Ehhez képest kivételt jelent az eredeti felfogás szerint a tagállamokat megillető *police power* (rendészeti hatalom), illetve az annak alapján gyakorolható rendészeti célú – de nem ilyen jogrendszerben besorolású – hatáskörök (*police powers*) gyakorlása.

Az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya és annak kiegészítései a tagállamok hasonló dokumentumaival együtt alapvetően a szabadságot rögzítették és garantálták mindenki számára. Ehhez képest kellett megkonstruálni azt a keretet és feltételrendszert, amelyben a közhatalom mégis megkapja a rend és a biztonság fenntartásához és védelméhez szükséges jogi lehetőségeket. A bírósági gyakorlatban is megerősített indokokat alapvetően a rendészeti hatáskörök (*police powers*) teóriája bontotta ki. Az egyébként angol forrásokra visszavezetett megközelítés szerint a szabadság nem zárja ki, sőt annak fenntartása társadalmi szinten szükségessé teszi a korlátozások, azokhoz kapcsolódóan pedig a közhatalmi kényszer alkalmazását.

A rendészeti hatáskörök igazolása során rendszerint *Blackstone* megfogalmazását szokták idézni. Az angol jogtudósnak a XVIII. század második felében kiadott átfogó munkája a negyedik kötetében¹⁹ tartalmazza azt a passzust, amelyre a leggyakrabban hivatkoznak. Blackstone itt a királyt népének atyjaként írta le, aki mint paterfamilias köteles volt gondoskodni „a köz rendészetéről és gazdálkodásáról”.²⁰ Markus Dubber érdekesnek tartja, hogy ezt az alapvetően patriarchális felfogású szöveget idézik makacs következetességgel a rendészeti hatáskörök alapjaként az amerikai szerzők, holott az alkotmány éppen a függetlenségre, a szubjektív önkény kizárására épül. Dubber szerint az apai szerep felidézése pontosan azért fontos (érdekes ebből a szempontból, hogy a szövetségi alkotmányt létrehozó férfiakat is „alapító atyáknak” [Founding Fathers] nevezi a politikai, sőt még a jogi szakirodalom is), mert ez a kívülről jövő elnyomás lehetőségével szemben éppen azt sugallja,

¹⁹ William Blackstone: Commentaries on the Laws of England. Clarendon Press, Oxford, 1759

²⁰ Idézi Markus Dirk Dubber: The Police Power: Patriarchy and the Foundations of American Government, Columbia University Press, New York, 2005, p. 49.

hogy a rend, a biztonság és az egyéb kapcsolódó értékek mind a közösség sajátjai, nem pedig valamiféle kívülről jövő elnyomás megnyilvánulásai.²¹

Magát a kifejezést (*police power*) John Marshall, a szövetségi legfelsőbb bíróság elnöke (1801–1835) vezette be az igazságszolgáltatás terminológiájába. A kereskedelmet korlátozó szabályozással kapcsolatban rögzítette, hogy erre a tagállamok rendészeti hatalma alapján lehetőség van akkor, ha a beavatkozás nem sérti a szövetségi alkotmányt²².

A *Lawton kontra Steel-ese*ben a szövetségi legfelsőbb bíróság 1894-ben megerősítette az államok azon jogát, hogy a természet óvása érdekében horgászati-halászati tilalmat vezessenek be, a rendelkezés megszegését pedig bűncselekménnyé nyilvánítsák²³. Valójában egy sor hasonló döntéssel együtt ez egyáltalában nem meglepő, hiszen a XIX. században még hatott az a felfogás, amely szerint a rendészeti hatáskörök problémája a szövetségi hatalom korlátozottságának és a tagállamok szabadságának a kérdésére vezethető vissza. Az utóbbiakat illeti meg a szuverenitás, amelynek keretében eleget tesznek azon kötelezettségüknek, hogy a nép biztonságáról, boldogságáról (*happiness*) és jólétéről gondoskodjanak. E célok megvalósításához szinte korlátlan hatalommal felruháztak.²⁴

Az 1905-ös *Lochner kontra New York-ügyben*²⁵ New York állam munkaügyi szabályozásának megsértésével vádolták a munkáltatót, amely a szövetségi legfelsőbb bíróságtól kért jogvédelmet. Ő ugyanis lehetőséget adott a dolgozóinak arra, hogy az állami rendelkezések megsértésével heti hatvan óránál többet töltsenek munkával. A kérelmező szerint a jogszabály megengedhetetlen beleszólást enged az alapvetően magánjogi munkaszerződés megkötésének szabadságába. A legfelsőbb bíróság emlékeztetett arra, hogy az Egyesült Államok alkotmánya szerint bárki csak tisztességes eljárás lefolytatása alapján fosztható meg életétől, szabadságától, illetve vagyonától. Vannak azonban olyan jogok – folytatódik az ítélet indokolása – az egyes tagállamok szuverenitásán belül, amelyeket nagy általánosságban rendőri hatalomnak neveznek, és amelyek pontos leírását és korlátozását a bíróságok sem kísérelték meg. A precíz meghatározás igénye nélkül az mondható el – fejtette ki a legfelsőbb bíróság –, hogy ezek a jogosítványok a biztonságra, az egészségre, az erkölcsökre, valamint a közjólétre vonatkoznak. Ha azonban a

21 Uo. 81–93. o.

22 Brown kontra Maryland, 25. US. 419 (1827)

23 152 U.S. 133 (1894)

24 Walter W. Cook: What is Police Power? Columbia Law Review, vol. 7, no. 5, 1907, p. 326.

25 198. U.S. 45., (1905)

szövetségi alkotmány megsértésére hivatkoznak a föderáció legfelsőbb bírósága előtt, akkor ennek a szervnek alkotmánybíráskodási hatáskörében joga van megvizsgálni, hogy az államok okszerűen és megfelelően éltek-e ezzel a rendészeti hatáskörrel. Jogorvoslatot kell biztosítani akkor, ha az állam a jogokba olyan beavatkozást tesz lehetővé, amely indokolatlan, szükségtelen és önkényes. Csak akkor lehet szó a rendészeti hatáskörök alkotmányos gyakorlásáról, ha a jogok korlátozásának alapja tisztességes szándékú (*there be some fair ground*), a megszorítások észszerűek, vagyis megfelelőek az elhárítani kívánt veszély kezelésére. Nem nehéz észrevenni: lényegében a szükségesség és arányosság elvének a megfogalmazásáról van szó.

Ernst Freund az 1904-ben megjelent munkájában a kormányzat három legitim célját ismerte el: az egész nemzet létének a biztosítása, a jog és igazságosság fenntartása, valamint a közjólétről való gondoskodás²⁶. Ezek közül az első és az utolsó feltételezi a rendészeti hatáskörök gyakorlását.

A XIX. és XX. század fordulója körül hozott iránymutató bírósági döntéseket és Ernst Freund átfogó munkáját követően a rendészeti hatalom problematikája hosszú időre feledésbe merült, mivel a bírói döntések ritkán hivatkoztak rá, a szakirodalom pedig jórészt az igazságszolgáltatási gyakorlatban középpontba került más kérdésekkel foglalkozott.²⁷

A rendészeti hatáskörök elve a kifejtettek szerint az Egyesült Államokban nem korlátozódik a rendőrség működésére, a közbiztonság fenntartásával kapcsolatos szabályozás és jogalkalmazás ügyére, de azt is magában foglalja. Valójában tárgykörét illetően a *police powers* a német rendészeti jogra emlékeztet, amennyiben a közbiztonság védelmének a rendőrség által végzett feladatain túlmenően kiterjed olyan területekre, mint például a kereskedelem, a lakásbérlet, az élelmiszer-biztonság stb.²⁸

A 2001. szeptember 11-i terrorcsapás után új követelményeket fogalmazott meg a szövetség vezetése, ezeket a rendkívül decentralizált struktúra miatt meglehetősen nehéz érvényesíteni. A szervezeti központosítás gondolata komolyan nem vetődött fel, ezért logikusan az adatok cseréje és a nemzet biztonságának érdekében történő feldolgozása mutatkozott a terror elleni küzdelem szempontjait is érvényesíteni tudó, de a végrehajtás helyi jellegét meg nem kérdőjelező működés kívánatos eszközének. *Jean-Paul Brodeur* megfogalmazásában a nemzetbiztonsági szempontokat követő „magas rendőrség”,

²⁶ Ernst Freund: *The Police Power: Public Powers and Constitutional Rights*. Callaghan & Co., Chicago, 1904; Markus Dirk Dubber: i. m. 158. o.

²⁷ Markus Dirk Dubber: i. m. 157. o.

²⁸ Uo. 88–89. o.

a francia „*haute police*” névvel illetett működés előtérbe kerülése jellemzi az Egyesült Államokat a 2001. szeptember 11-i terrortámadások, majd arra válaszként a terrorizmus elleni háború politikájának bevezetése után.²⁹ Ez a militarista felfogás egyszerre jelentette a központi hatáskörök erősödését az államok rovására, valamint a rendészeti hatalomhoz kapcsolódó garanciák gyengülését. Ma már nyilvánvaló, hogy a szövetség maga is rendészeti hatalmat gyakorol³⁰, az nem kizárólag a tagállamok ügye.

James Sheptycki ezzel összefüggésben azt emeli ki, hogy az új, vagy legalábbis megváltozott hangsúlyokat mutató törekvések a nemzetbiztonság védelmének szempontjait érvényesítik, maga a nemzetbiztonság azonban a globalizáció korszakában már nem értelmezhető ugyanúgy, mint a „magas rendőrség” koncepciójának elfogadásakor. Valójában nem a válság rendszetéről van szó, hanem a válság révén történő közbiztonság-védelemről.³¹

Következtetés

A kifejtettek szerint a kontinentális rendészetnek megfelelő hatásköröket Angliában és az Egyesült Államokban is gyakorolják. Illeszkedésük a jogrendszerbe azonban annyira különbözik a német–francia mintától, hogy nincs pontos angol kifejezés e közigazgatási funkció megjelölésére.

Az eltérések mögött a kifejtettek szerint eredetileg más-más hatalomfelfogás húzódott meg. Ma már a rendszerek közötti közeledés figyelhető meg a rendészetinek tekinthető hatáskörök alakításában és gyakorlásában. Mindhárom modellben kialakultak az alapjogok védelmének a garanciái, ezek sem egyezők. Ezért nagyon fontos, hogy a jogalkotó felismerje az adott – választott, de leginkább történetileg kialakult – struktúrához kapcsolható, a törvények uralmát szavatoló alkotmányossági garanciák szükségességét és alkalmazhatóságát.

Negatív példaként említhető éppen Magyarország, ahol a rendészet fogalmának az átértelmezésével is próbálták kivenni a tevékenységet a jogállami keretektől. Ennek egyik megjelenési formája volt a „rendvédelem” kifejezés

²⁹ Jean-Paul Brodeur: High and Low Policing in Post-9/11 Times. Policing, vol. 1, no. 1, 2007, pp. 25–37.

³⁰ David B. Kopel: The Expanding Federal Police Power. In: Cato Handbook for Congress. Cato Institute, Washington D.C., 2001, pp. 181–185.

³¹ James Sheptycki: High Policing in the Security Control Society. Policing, vol. 1, no. 2, 2007, pp. 70–79.

meghonosítása. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 3. §-ának (1) bekezdéséhez fűzött indoklás a következőket mondta ki: „*A rendészeti tevékenység jogérvényesítési módozat, így jogági sajátosságokkal nem rendelkezik. Fő jellegzetessége – szemben a jogalkalmazással – a jogszabályi előírások közvetlen kikényszerítéssel történő érvényesítésében nyilvánul meg*”. Ezzel a mondattal sikerült a működéshez kapcsolódó alapjogvédelmi intézményeket is kiiktatni. A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. közigazgatási jogegységi határozata viszont azt mondta ki, hogy: „*A rendőrség... – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja – a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is.*”

Problémát jelent a rendészet angolra fordítása. A szó magyar jelentését azonban meg kell értenie a felelős jogalkotónak és jogalkalmazónak.