



# A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívája

**Finszter Géza**

tudományos főmunkatárs  
Rendészeti Kutatóintézet

**Belügyi Szemle, 46. évf. 1. szám, 34–39.**

A modern közigazgatás erényei közé sorolhatjuk az elméleti igényességet, a tudomány eredményeinek gyakorlati hasznosítását. A Belügyminisztérium az elmúlt közel tíz esztendő alatt nem csupán felhasználta a tudományos eredményeket, hanem nagyon gyakran megrendelője és támogatója is volt a kutatásoknak. A minisztérium így az általa felügyelt kutatóhelyek és tudományos érdeklődésű tisztviselői segítségével cselekvő részesévé vált az elméleti munkának.

A belügyi feladatok a tudományos megalapozás szempontjából két nagy csoportra oszthatók: a közigazgatási és a közbiztonsági-rendvédelmi teendőkre.

## A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások

A közigazgatástan története alig több mint száz éves. Az igazgatást elemző kutatók – rövid időszakoktól eltekintve – szabadon vizsgálhatták a mindennapok gyakorlatát. A közigazgatás egésze, de azon belül még a viszonylagosan zártban működő államigazgatás sem vette magát körül a hivatali titkok sáncaival, amelyek a tudomány szabadságának gátat emelhettek volna. Ugyanez a nyitottság jellemezte a nemzetközi tapasztalatokhoz vezető utakat. Kutatóink már a 70-es évek elejétől kezdődően gazdag tudásanyagot gyűjthettek össze Európa nyugati feléből, sőt a tengerentúlról is.

A közigazgatás a pártállami viszonyok között sem tudta kizárni a társadalmi kontroll különböző formáit, márcsak azért sem, mert a hétköznapi elemi szükségleteit kielégítő végrehajtó-rendelkező tevékenységként jelent meg, rugalmasan reagált a társadalom igényeire. A közigazgatás befogadta a törvényesség és hatékonyság elvének harmonizáló követelményeit. A változások, a korszerűsítés, a modernizáció kihívásait nem tudta, de nem is akarta elutasítani.

Magyarországon a civil közigazgatás elméleti vizsgálatai a múlt század végéhez vezetnek. Akkor a hazai kutatások a legjobb európai színvonallal voltak összemérhetők. Concha Győzőtől Magyary Zoltánon át egészen Bibó Istvánig nagyszerű tudósi arcképcsarnokot mutathatunk be; sőt a monolit politikai berendezkedés közepette az államigazgatási jog sem fejlődött vissza, ellenkezőleg, a 70-es évektől a rendszerváltás egyik szellemi előfutára volt.

Tisztelettel említhetem Szatmári Lajos, Madarász Tibor és a ma is köztünk alkotó Szamel Lajos munkásságát. Utalhatnék a Verebélyi Imre és Kilényi Géza nevével fémjelzett államtudományi kutatások programirodájára, ahol már a 80-as évek derekán a polgári demokratikus értékeket befogadó reform-elképzelések formálódtak mind az önkormányzatiság elvének érvényre juttatása, mind a közigazgatás hatékonyságának növelése, de a köztisztviselői kar szakértői színvonalának emelése területén is. Az Államigazgatási Főiskola és a Magyar Közigazgatási Intézet megteremtésében Lőrincz Lajos akadémikus érdemei elvülhetetlenek.

Ez a felkészültség bőségesen kamatoztatható volt a parlamentarizmus intézményrendszerének kialakításánál, a kormányzati elvek kimunkálásánál, az önkormányzati rendszer visszaállításánál és a közjogi kodifikációnál egyaránt.

A rendvédelem elméleti kutatásai rövidebb múltra tekintenek vissza, mindössze 25-30 évre. Először a 60-as években az Egyesült Államokban és Kanadában, majd azután a 80-as évek elejétől kezdődően előbb az Egyesült Királyságban, később pedig az európai kontinens legfejlettebb országaiban nyertek polgárjogot.

A rendvédelmi kutatások előzményei lényegesen szegényebbek, a rendőri működést a jog által csak kevésbé szabályozható hatósági cselekmények láncolatának írták le. A II. világháborút megelőző időszakban a rendőrségi igazgatást, avagy a tágabb értelemben felfogott rendészetet a civil közigazgatás részének tekintették, s mindenkor széles körű diszkrécióval kezelték, nem kutatták.

Az államszocializmus keretei között a közbiztonság és a közrend oltalmazása élesen elkülönült a civil közigazgatástól. A rendvédelem, katonai szervezés elveit öltötte magára, egész működését az állam- és szolgálati titok sűrű leple fedte, s azon a tudományos érdeklődés aligha tudott keresztülhatolni. Ez volt az a közeg, amely miatt a kevés számú rendőrségi kutató jótékony oltalmat talált a hadtudomány fórumain. A belügyi kutatók nem utazhattak Nyugatra, és nem ismerkedhettek meg közvetlenül az ottani rendvédelmi elméletekkel.

A belső védelmi szervezetek zártságuk és politikai kiszolgáltatottságuk következtében nem követték a változó társadalmi igényeket, nem voltak képesek harmonizálni a törvényességi és hatékonysági követelményeket, és hosszú időn keresztül következetesen elutasították a változtatás, a korszerűsítés minden kihívását.

A civil közigazgatás a jog és a szervezéstudomány viszonylag homogén tudományterületei által jól feltárható, ezzel szemben a rendvédelem alapos megismerése csak igen széles interdiszciplináris mezőben valósítható meg. A közigazgatástan mellett itt jelentős szerep jut a büntetőtudományoknak, sőt a szociológiának, a politológiának, a pszichológiának és az etikának is. A büntetőjogi igény érvényesítéséhez nélkülözhetetlen felderítés és nyomozás mindemellett természettudományos erőket is mozgósít.

A rendvédelem az interdiszciplináris megközelítésnek köszönhetően 1990 előtt sem maradt elméleti megalapozás nélkül. A büntetőtudományok és különösen a kriminológia magyarországi színvonala jóval magasabb, mint a kelet-európai átlag, a krimináltaktika és technika terén pedig a magyar szakértői állomány, intézményi háttér, ha anyagi eszközökben nem is, de szellemi teljesítményekben állta a versenyt a Nyugattal. A több évtizedes rendőrségi szolgálati múlttal rendelkező Déri Pál, Katona Géza, avagy az állami díjas Kertész Imre munkássága igazolja a magyar kriminalisztika európai elismertségét. A Rendőrtiszti Főiskola megteremtésében Györök Ferenc vállalt szerepet.

Mindezeket a körülményeket együtt értékelve és az elődök teljesítményét nem lebecsülve, azt kell mondanunk, hogy a rendvédelem tudományos előzmények és kellő elméleti alapvetések nélkül érkezett el a rendszerváltás időszakához.

## **Rendvédelmi kutatások a 90-es években**

Polgári demokratikus viszonyok között a rendőrségi munka nehézségei, működési zavarai vagy az alacsony eredményességben, vagy pedig a – súlyos – törvénysértésekben érhetők tetten. A társadalom a növekvő bűnözéssel szembeni tehetetlenséget türelmetlenül fogadta, és választ várt arra, hogy a rendvédelmi apparátusok miért nem képesek fokozni hatékonyságukat. Másfelől a polgárok felháborodva értesültek a rendőri önkény, a hivatali erőszak különböző megnyilvánulásairól. A társadalom kérdése itt is ugyanaz: mi lehet a jogsértéseknek a szervezeti rendben és a működési elvekben megbúvó oka? A választ jogtudósoktól, szociológusoktól, politológusoktól, pszichológusoktól várták.

A bűnözés drámai emelkedése és a bűnözést kezelő technikák kudarcosorozata rávilágított arra, hogy a rendvédelem egyetlen lehetősége: összefogni a társadalom más erőivel, mert csak úgy válhat a bűnözés negatív kontrollmechanizmusává. Megjelent az a felfogás, amely a közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak tekintette, ahol a rendőrségnek a társadalom több támogatást köteles nyújtani. A rendészetnek viszont szolgálnia kell a társadalmat, és el kell fogadnia a partnerkapcsolatokat. A nyitottság és a vele járó társadalmi kontroll

a tudományos kutatásoknak is szabad teret biztosított. Elmélet és gyakorlat szerezés talákozásaként született meg a közösségi rendőrség nagy hatású kísérlete.

A rendvédelem elméleti alapvetését sürgette a nemzetközi együttműködés igénye is. A XX. század utolsó éveinek az a fejleménye, hogy a rendészet világméretben, de különösen az európai integráció tekintetében az egyesülés egyik pillérévé vált. Különböző jogrendszerekhez tartozó, eltérő történeti gyökerekkel és igazgatási kultúrával rendelkező rendőrségek kerültek egymással szoros munkakapcsolatba. Mindez olyan szintetizált működési és szervezési elvek megformálását követelte, amely ugyancsak elméleti alapvetést igényelt.

A felsorolt tényezők a rendszerváltás pillanatában váratlanul és minden külső előkészítés nélkül, egyszerre zúdultak a közép- és kelet-európai fiatal demokráciák rendvédelmére. A nehézségeket fokozta néhány olyan körülmény, amelynek gyökerei a pártállami múltban rejlenek. Ezeket a nehézségeket az érintett országok rendvédelme legitimációs, morális és szakmai válságként élte meg. A legitimációs válságból viszonylag rövid úton ki lehetett lábalni. Ehhez szükség volt a polgári demokratikus intézményrendszer kiépítésére, a rendőrségi és más rendvédelmi törvények megalkotására, továbbá a rendőrségek társadalmi elfogadottságának a javítására. Úgy tűnik, a morális válság is gyorsan leküzdhető. Nem kétséges, hogy ebben nagy szerepet játszott az irányító posztokon bekövetkezett generációváltás, a személyi állomány teljes megújulása.

A szakmai válság megoldása látszik a legnehezebbnek. A kibontakozásnak legalább négy feltételét határozhatjuk meg.

Első feltétel: egy átfogó közbiztonsági stratégia megteremtése, amely a rendvédelem korszerűsítéséhez hosszabb távra célokat és programot nyújt.

Másodsorban: nagyszabású modernizációs program szükséges, amely nem merül ki a technikai felszerelések korszerűsítésében és a létszámemelésben, hanem első helyre teszi a rendőrtisztviselők szakmai rangjának a visszaállítását. A reform képes átalakítani a merev, feudális hagyományokat hordozó, túlcentralizált szervezetet és meghonosítani a modern, kooperatív vezetés elveit. Ezáltal megteremthetők azok a feltételek, amelyek alkalmasak a tisztviselői karban rejlő tehetség és lehetőségek maximális kiaknázására.

Harmadszor: a rendvédelmi szervezeteket a technikai és informatikai bázisok korszerűsítésével alkalmassá kell tenni a nemzetközi együttműködésre, arra, hogy egyenrangú társak legyenek az euroatlanti integrációban a nemzetközivé szélesedő bűnözés elleni harcban.

Végül a büntetőeljárás reformjával új módon kell megfogalmazni a rendvédelemnek az állami büntetőjogi igény érvényesítésében elfoglalt helyét. Felderítő típusú bűnüldözési stratégiára van szükség, amely egyfelől képes harmonizálni a törvényesség és az eredményesség kritériumait, érvényesíti a szükségességnek

és az arányosságnak a nemzetközi emberi jogi bíróság gyakorlatában már ki-munkált elveit, másfelől viszont alkalmazni képes a bűnügyi felderítés eszköz-tárát, és ezen a területen is létrehozta a nemzetközi együttműködés kívánatos formáit. Ennek a reformnak nem csupán a bűnüldözés, de a közbiztonság terüle-tén is meg kell történnie. A közrendvédelmi szolgálatoknak új preventív straté-giát szükséges kialakítaniuk, amelyben fontos szerepet játszik a társadalommal való széles körű együttműködés, a rendőrségi jelenlét erősítése, az intézkedési készség javítása, a gyorsaság és az elérhetőség. Végül a két meghatározó szol-gálati ágban: a bűnügynél és a közbiztonságnál célszerű ismételten átgondolni a centralizáció-decentralizáció lehetőségeit.

Értékelésem szerint a hazai rendvédelmi kutatások a megváltozott körülmé-nyek közepette számos figyelemre méltó eredményt értek el. Ezek sorából ki-emelkedik a bűnüldözésnek mint a bűnözés egyik kontrollmechanizmusának a felfogása, a bűnözési félelem kutatása, valamint a rendvédelem társadalmi elfogadottságának mérésére alkalmas szociológiai módszerek kimunkálása.

Előbbre jutottunk a rendvédelem társadalmi ellenőrzöttsége követelménye-inek elméleti megalapozásában, a rendészet és rendvédelem fogalomkörének tisztázásában és a szolgálatok alkotmányos helyét jobban meghatározni képes alapkutatások tekintetében.

Nagy lépés történt a kívánatos szakmai morál meggyökereztetése felé is. Ez az új gondolkodásmód a társadalomvédelmi funkciókkal azonos rangra emeli az alapvető emberi jogok oltalmazását, az eljárási garanciák érvényre juttatá-sát, és hitet tesz a modern, a humanista büntetőjog mellett.

A hazai kutatások élen járnak abban, hogy segítséget nyújtsanak a fegyveres testületek számára korunk legaktuálisabb és legnehezebben megoldható konfliktusaiban. A kutatók figyelmét nem kerülték el a legitim fizikai erőszak alkalmazásával kapcsolatos ellentmondások, a különböző kisebbségekkel összefüggő diszkriminációs veszélyek, valamint a rendőri munka hatékonyságának mérési technikái. Ebben a körben kiemelést érdemelnek azok a felismerések is, ame-lyek az ENSZ béketeremtő és békefenntartó vállalkozásai nyomán, a katonai és a rendőrségi manőverek összehasonlítása során születtek.

Jelentős eredmény a nemzetközi tudományos együttműködés. Ebből a szem-pontból példamutató a Rendészeti Kutatóintézet franciaországi és angliai egye-temekkel kialakított kapcsolata és a velük folytatott közös tudományos tevé-kenység. Ezek sorában talán a legjelentősebb a rendőrség civil kontrolljának, valamint a tömegdemonstrációk rendőrségi kezelése európai gyakorlatának nemzetközi összehasonlító vizsgálata.

A Rendészeti Kutatóintézet 1992 óta tartó működése önmagában is ered-ménynek könyvelhető el. Hasonlóképpen értékelhető a Rendőrtisztviselői Főiskola

azon erőfeszítése, hogy az ott működő szakmai tanszékek mihamarabb igazi kutatási központokká váljanak. Ezt a folyamatot siettetni az akkreditációs kötelezettség is.

A rendvédelmi kutatások természettudományi irányait reprezentálja az ORFK Bűnügyi, Szakértői és Kutatóintézete, ahol különösen az orvosszakértői témákban értek el nemzetközileg is figyelemre méltó eredményeket. A büntetőtudományok négy évtized óta elismert tudományos fóruma a Belügyi Szemle, a minisztérium – külföldön is jónak értékelt – elméleti folyóirata.

## **A rendvédelmi kutatások előtt álló feladatok**

Idézzük a rendőrség civil kontrollját elemző nemzetközi vizsgálat zárójelentéséből: „A rendőrségi tevékenységhez nélkülözhetetlen elméleti alapok megteremtése érdekében magasabb színvonalra kell emelni a rendészeti tárgyú kutatásokat, ezeket a legkorszerűbb szervezettudományi, valamint állam- és jogelméleti kritériumok próbájának szükséges alávetni. Számítani kell a tudományos kutatásból a titkosságot, a tudományos közélettől való elzárkózást. Nem lehet feladata a kutatásnak a létező viszonyok igazolása. A tudomány csak azon a szervezeten tud segíteni, amelyik képes szembenézni a saját fogyatékoságaival és elszánt a változtatásra.”

Az idézett program azért fogalmazódott meg, mert a kutatók úgy találták, hogy Magyarországon a rendvédelmi kutatások területén igazi minőségi áttörés ez idáig nem történt. Ezért egyébként felelős egyaránt a tudomány, a befogadó közeg és a megrendelői kör is.

A tudomány felelőssége, hogy sok képviselőjében tovább él a rendvédelemmel szemben régtől hordozott előítélet. Ez kifejeződik az érdektelenségben, de a szélsőségesen kritikus, elutasító hangvételben is. Felelősek a kutatóműhelyek azért, mert nem követik kellő alázattal a mindennapi életet, nem mindig keresik a válaszokat a gyakorlat problémáira, és hajlamosak eltemetkezni az alapkutatások jótékony és semleges absztrakcióiban. Hibáztathatók azok a szakemberek is, akik régi reflexekre hivatkozva változatlanul azt hangoztatják, hogy a közbiztonság területén minden elméletet megelőz a parancs, a bűnüldözésben pedig nincs helye az okoskodásnak, mert ott az ügyes leplezés és a kellő fondorlat hozhatja meg a sikert.

A rendvédelmi kutatásokat hátráltatja a gyakorlat néhány szemléleti fogyatékosága.

Az a tény, hogy több év óta nem képes rangot szerezni magának a távlatokat nyitó stratégiai gondolkodás, lefokozza az elméleti előkészítő munkát.

Az a tény, hogy kapkodó, koordinálatlan és helyenként egyenesen hektikus a jogalkotás, nem teszi lehetővé a tudomány számára, hogy segítséget nyújtson a kodifikációhoz.

Az a tény, hogy a jogvédelem nagy területein évek óta késik az átfogó reform, azt a tévhitet erősíti, hogy a rendőrségnek nincs szüksége tudományos támogatásra.

Az a tény, hogy a jogvédelmi szervek általában is makacsul ragaszkodnak 40-50 évvel ezelőtti kiosztott szerepeikhez és az ahhoz illeszkedő szervezetiükhöz, helyenként és időnként ezen szervezetek a reprezentánsait egyenesen tudományellenessé teszi. Jól érzékelhető volt ez a közelmúltban, amikor rendőrségi vezetők azért bírálták a büntetőeljárás kodifikációt, mert abban nézetük szerint túlságosan sok „tudós” elme vett részt.

A rendvédelmi tárgyú kutatások akkor fognak minőségi átalakuláshoz elérkezni, amikor

- társadalmi és kormányzati igény formálódik a közbiztonság átfogó stratégiájának a kialakítására;
- megszületik a rendvédelmi szervek és különösen pedig a rendőrség reformjának a hosszú távú programja;
- létrejön az össztársadalmi együttműködés a közbiztonság oltalmazásában;
- megnövekszik az állampolgárok felelőssége és önvédelmi készsége;
- a biztonság mellett – avagy vele – egyenrangú érték lesz a szabadság és az emberi jogok tisztelete;
- aktív résztvevői leszünk az európai rendvédelmi integrációnak, és végül
- megteremtődnek a modern polgárosodáshoz szükséges gazdasági és morális feltételek is.

A rendvédelmi kutatásoknak nem szabad tétlenül várniuk mindezen feltételek megszületését, hanem az értelmiség felelősségtudatával, szakmai hozzáértésével és erkölcsi erejével segíteniük kell a világunkat javító változások beteljesedését.

## A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

---

Finszter G. (1993). A közigazgatási és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívája. *Belügyi Szemle*, 31(1), 34–39. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.11.64>