

Chicagói Egyetem jogi kar
Chicago Kötelezettségek nélkül

Közjogi és jogelméleti munkadokumentumok

Munkadokumen

tumok

2017

Alkotmányosság, legitimitás és közrend: Dél-afrikai esettanulmány

Aziz Huq

Kövesse ezt és további munkáit a következő címen:

https://chicagounbound.uchicago.edu/public_law_and_legal_theory



A [Law Commons](#) része

A Chicago Unbound a cikkek folyamatban lévő munkáit és végleges változatait egyaránt tartalmazza. Kérjük, vegye figyelembe, hogy a cikk egy frissebb változata elérhető lehet a Chicago Unboundon, az SSRN-en vagy máshol.

Ajánlott idézet

Huq, Aziz, "Alkotmányosság, legitimitás és közrend: A South African Case Study" (2017). *Közjogi és jogelméleti munkadokumentumok*. 659.

https://chicagounbound.uchicago.edu/public_law_and_legal_theory/659

Ezt a munkadokumentumot a Chicago Unbound munkadokumentumai ingyenesen és nyíltan hozzáférhetővé teszik. A Chicago Unbound egyik felhatalmazott adminisztrátora fogadta el a Közjogi és jogelméleti munkadokumentumok közé való felvételre. További információért kérjük, forduljon a unbound@law.uchicago.edu címre.

Alkotmányosság, legitimitás és közrend: Dél-afrikai esettanulmány

Megjelenik a *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments* (Rosalind Dixon és Theunis Roux, szerk.) (Cambridge University Press, 2017).

Aziz Z. Huq, Chicagói Egyetem jogi kara

Miért maradnak fenn az alkotmányok, illetve a körülöttük szerveződő tágabb értelemben vett politikai rendek? A kérdés megválaszolásának egyik módja, ha megvizsgáljuk a vonatkozó szerves dokumentum szövegébe ágyazott intézményi döntéseket, hogy kiderüljön, tervezőik előrelátóak voltak-e vagy sem. ¹ Egy másik megközelítés az, hogy megkérdezzük, vajon élvezik-e polgáraink tiszteletét és lojalitását. ² Kevés alkotmány marad fenn pusztán fegyveres erővel, erőszakkal vagy terrorral. Ahogy Max Weber (2009 [1922]) kifejtette, az állam - és így az alkotmány is, amelyen nyugszik - általában a nép támogatására támaszkodik alapvető intézményei tekintetében. ³ Ha az emberek legalább egy jelentős részének pozitív rendelkezése nem áll rendelkezésre az idő egy jelentős részében, az államnak nagy kiadásokat kell fordítania a kényszerítésre, a felügyeletre és az ellenőrzésre. A politológusok, jogászok és társadalomelméleti szakemberek ezt a gondolatot a "legitimitás" fogalmával operacionalizálják. ⁴ Az biztos, hogy a "legitimitás" kifejezést homályossága és átláthatatlansága miatt sokan vitatják. ⁵ És mindig fontos megkülönböztetni a "szociológiai legitimitást" (amelyre itt összpontosítok) az erkölcsi és jogi változatoktól. ⁶ A legitimitás azonban továbbra is értékes eszköz marad az alkotmányos fennmaradás előfeltételeiről való gondolkodáshoz.

A "szociológiai" legitimitás központi szerepe az alkotmány mint működő vállalkozás fenntartásában számos normatív és empirikus kérdést vet fel. Milyen stratégiákat lehet alkalmazni az alkotmány - amely alatt mind a konkrét dokumentumot, mind a politikai rendet értjük, amelyhez az alkotmány kapcsolódik - népi támogatottságának növelésére? ⁷ Hogyan befolyásolják egy adott nemzet sajátos körülményei és körülményei egy adott időpontban a lehetséges legitimációs stratégiák körét? Az alkotmányos legitimitás tehát erősen kontextusfüggő és útfüggő kérdés lehet. Az egyik nyilvánvaló út a demokratikus legitimációra való igény közvetítésével járható. Alternatívaként a társadalmak vagy politikai rendek olyan legitimációs utakkal jellemezhetők, amelyek történelmi vagy vallási előfeltételeken alapulnak (vagy, mint az Egyesült Államokban, a kettő valamilyen keverékén). Megint mások - gondoljunk csak a következőkre

¹ Például Z. Elkins et al *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

² T. Ginsburg és A. Huq "Mit tehetnek az alkotmányok? Az afgán eset" (2014) 25 *Journal of Democracy* 116-30.

³ M. Weber, *Max Weibertől: Essays in Sociology* (Routledge, 2009)

⁴ B. Gilley, "The determinants of state legitimacy: results for 72 countries" (2006) 27 *International Political Science Review* 47-71.

⁵ X. Marquez, "The Irrelevance of Legitimacy" 2015 *Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9248.12202. Az is nyitott kérdés, hogy a megfigyelési technológia végül a legitimitást az állam konszolidációjának elavult technológiájává teszi-e.

⁶ R. H. Fallon, "Legitimacy and the Constitution" (2005) *Harvard Law Review* 1787-1853.

⁷ B. Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy* (New York City: Columbia University Press, 2013) p. 5.

a kommunista uralom alatt álló Kína közelmúltbeli tapasztalatai 1980- a legitimitásnak egy olyan könyörtelenül következetes és jóléti kritériumát támogathatná, amely a legtöbb (ha nem is mindenki) számára várható gazdasági növekedés ígéretén alapul. E különböző stratégiák között empirikus kérdések merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a különböző utak hogyan hatnak egymásra, és hogyan erősítik vagy ássák alá egymást. És normatív kérdések merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy bizonyos legitimitációs stratégiák előnyösebbek-e másokkal szemben. Lehetne például azzal érvelni, hogy egy olyan legitimitációs stratégia, amely a gazdasági jólétre támaszkodik, miközben megfojtja a demokráciát, önmagában véve rosszabb, mint egy olyan, amely a szabad és tisztességes választásokra támaszkodik. Természetesen a Deng Xiaoping utáni kínai modell mellett szóló ellenkező érv is lehetséges.

Ez a fejezet az alkotmányos legitimitáció egy fontos, de ritkán figyelembe vett kérdését vizsgálja: Hogyan befolyásolhatják az utcai bürokraták⁸ egy bizonyos fajtájával kapcsolatos tapasztalatok az alkotmányos rendszer legitimitását? Az apartheid utáni Dél-Afrika tapasztalatai hasznosan megvilágítják annak lehetőségét, hogy a rendőrséggel kapcsolatos nyilvános tapasztalatok - vagy inkább az elegendő, hatékony és nem korrupt rendőrség hiánya - alááshatja az alkotmány alapján újonnan felállított kormányba vetett bizalmat. A rendőrség éppen azért fontos, mert az állam szétszórta, számos és helyi képviselője. A nyilvánosság tagjai nagyobb valószínűséggel találkoznak a rendőrséggel, mint a bírakkal, választott tisztviselőkkel vagy más állami tisztviselőkkel. Következésképpen az államról alkotott képüket a rendőrség viselkedése közvetítheti. Ezzel összefüggésben bizonyos bizonyítékok arra utalnak, hogy a rendőrséggel kapcsolatos tapasztalatok fontos jelzéseket adnak az egyének számára a relatív rangról, elismerésről és méltóságról.¹⁰

A rendőrség funkciói egyrészt az állam kompetenciájáról és integritásáról szóló információk közvetítésében, másrészt az állammal való azonosulás feltételeinek meghatározásában azt sugallják, hogy az alkotmányos legitimitáció kutatóinak nem csupán az alkotmányos legitimitáció *makroszintű* útjaira, hanem a *mikroszintű* vagy kiskereskedelmi dinamikára is nagy figyelmet kell fordítaniuk. Azaz az alkotmány meggyőző ereje nemcsak a nemzetpolitika nagy horderejű kérdéseitől függhet. Lehet, hogy az alkotmány az állami politikák széles skáláját nagyfokú diszkrecionális jogkörrel folytató, szétszórta működő tisztviselők viselkedésétől is függ, akik az államon belüli hálózatok laza és tökéletlenül artikulált, egymásba ágyazott halmazain keresztül kapcsolódnak az állami intézmények nagyobb hálózatához. Ez jelentős kérdést vet fel az alkotmánytervezők számára: lehet, hogy munkájuk termése nem az ő döntéseiktől, hanem a nyilvánossággal való kapcsolat első vonalában lévő, szétszórta és nehezen ellenőrizhető köztisztviselők hatalmas létszámú csoportjának döntéseitől függ. Bár az alkotmány tartalmazhat néhány eszközt a lehetséges szintű bürokráciák szabályozására, valószínűnek tűnik, hogy ez az ellenőrzés részleges lesz. Ennek eredményeképpen az alkotmány a dokumentumhoz és az általa létrehozott főbb kormányzati intézményekhez csak részlegesen kapcsolódó állami intézmények integritásán fog felemelkedni vagy elbukni.

Dél-Afrika hasznos szemszögből vizsgálja ezt a kérdést. Amint azt alább, az I. részben kifejtem, a rendfenntartás mind az 1990-es évek közepén elfogadott ideiglenes, mind az állandó alkotmányban nagy figyelmet kapott. Az e beavatkozásokat ösztönző feltevések azonban legalábbis vitathatóak. A II. részben részletesen megvizsgálom, hogy a rendfenntartás és a közrend előállítása hogyan maradt sürgető kérdés,

⁸ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service* (Russell Sage Foundation, 2010).

⁹ A közigazgatás és az alkotmányos rendszerek közötti kapcsolatról számos tanulmány született. Én azonban itt a rendfenntartás különálló és eltérő kérdésére összpontosítok.

¹⁰ B. Bradford et al., "Officers as Mirrors: Policing, Procedural Justice and the (Re)Production of Social Identity" (2014) 54 *British Journal of Criminology* 527-50.

sőt, megoldhatatlan probléma a dél-afrikaiak számára. Az 1996-os alkotmány célkitűzéseinek megvalósítása így megfoghatatlannak bizonyult, legalábbis a rendfenntartás tekintetében. Ráadásul a közelmúltban készült empirikus tanulmányok arra utalnak, hogy a *rendőrségnek a közrend fenntartásában mutatkozó kudarca aláássa az államba vetett bizalmat*. A rendőrséggel való mikro-találkozásoknak tehát makro-hatása van az állam egészének megítélése szempontjából. A III. rész ezután visszalép, és megvizsgálja e dinamika lehetséges következményeit az alkotmánytervezésre nézve, tekintettel a dél-afrikai alkotmánytervezők azon törekvésére, hogy befolyásolják a rendfenntartás hatályba lépés utáni útját.

I. A rendfenntartás és az alkotmány

A bűnözés és a magánéleti erőszak óriási politikai kihívások elé állította Dél-Afrikát az 1996-os alkotmány értelmében. Maga az alkotmány a rendfenntartás megszervezéséről és gyakorlatáról is szól, bár nem eléggé kidolgozott és vitathatóan hatástalan módon. Az 1996-os alkotmány alapján szerzett későbbi tapasztalatok azt sugallják, hogy a dokumentumban foglalt mechanizmusok, valamint a későbbi törvények nem a közérdekű célok felé irányították a helyszíni rendfenntartást. Hasznos azonban magával a szöveggel kezdeni.

Dél-Afrika azon kevés államok egyike, ahol a faji hierarchia rendszere törvénybe iktatott - az 1948-ban létrehozott apartheid rendszer, amelyet Nelson Mandela 1994-es elnökké választása végleg és véglegesen elvetett.¹¹ Az ezt követő 1996-os alkotmányt az apartheid uralomról való átmenet keretében fogadták el, amely a rendőrség vagy más biztonsági szolgálatok nagyarányú disszidálása nélkül valósult meg.¹² A nemzeti rendőrségi rendszer néhány változása megelőzte az alkotmányt. 1994-ig a dél-afrikai rendőrség tizenegy haza területére volt szervezve, és a szegregált államforma fenntartása volt a feladata.¹³ A rendőri erők belsőleg tovább szegregálódtak, a rosszul képzett fekete tisztek, az úgynevezett *kitskonstabelek feladata volt a városok rendfenntartása*.¹⁴ 1995-ben a rendőrséget központosították, megszüntették a katonai rendfokozatok használatát a tisztek esetében, és a "Force"-ot "Service"-re nevezték át. A belbiztonsági törvényt is módosították, hogy korlátozzák a rendőrség halálos erő alkalmazását.¹⁵

A biztonsági erők szerepének a faji rétegződés előmozdításától való elmozdítására irányuló folyamatos erőfeszítések összefüggésében aligha meglepő, hogy mind az 1990-es évek közepén elfogadott ideiglenes, mind az állandó alkotmányok az apartheid-korszak rendőrségi szabályozásának patológiáival foglalkoznak. Először is, az ideiglenes alkotmány kifejezetten rendelkezett a közösségi rendfenntartásról.¹⁶ A dokumentum 221. cikke "közösségi rendőrségi fórumokat" irányzott elő, amelyek elősegítik "a szolgálat elszámoltathatóságát a helyi közösségek felé és a közösségek együttműködését a szolgálattal", valamint értékeli "a látható rendőri szolgáltatások nyújtását, beleértve ... a rendőrsők biztosítását, elhelyezését és személyzeti ellátását".

¹¹ W. Beinart, *Twentieth-Century South Africa* (New York: Oxford University Press, 2001).

¹² R. W. Johnson, *Dél-Afrika szép új világa: The Beloved Country Since the End of Apartheid* (London: Penguin Books, 2010).

¹³ W. R. Pruitt, "The progress of democratic policing in post-apartheid South Africa" (2010) 4(1) *African Journal of Criminology & Justice Studies* 116-140; M. Shaw, "Crime, police and public in transitional societies" (2002) 49 *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa* 1-24; M. Brogden, "Reforming police powers in South Africa" (1994) 17(1) *Police Studies* 25-44.

¹⁴ Pruitt, "A demokratikus rendfenntartás fejlődése" (13. sz.).

¹⁵ Ibid; Brogden "A rendőrségi hatáskörök reformja" (13. sz.).

¹⁶ M. Marks, C. Shearing és J. Wood, "Ki legyen a rendőrség? Új narratíva keresése a közösségi rendfenntartás számára Dél-Afrikában" (2009) 10(2) *Police Practice and Research* 145-155.

[és] ... a panaszok és vádak fogadása és feldolgozása".¹⁷ Továbbá, az Art. 222. cikke egy "független" panasztestületet írt elő, amely egyfajta "civil" ellenőrzés alatt működne.¹⁸ Ezeket az elmozdulásokat úgy is fel lehet fogni, mint olyan erőfeszítéseket, amelyek nemcsak a rendőri tevékenység fajlag kevésbé szegmentáltá tételére irányulnak, hanem a fizikai bántalmazás és a rosszindulatú elhanyagolás örökölt rendőri mintáinak megszüntetésére is.

Mindkét tervezési döntés az akkori korabeli rendőrségi trendeket tükrözi. Az előbbi rendelkezések az 1980-as és 1990-es években Európában, Amerikában és Ausztráliában kialakuló, a közösségközpontú rendőri tevékenység felé mutató nemzetközi mozgalom hatását tükrözik, amely az 1950-es évek óta uralkodó technokratikusabb rendőri tevékenységgel szembeni reakcióként jelentkezett.¹⁹ A közösségi rendészeti stratégiák alapvető felismerése az, hogy a rendőrség és a közösségek a bűnözéssel szembeni biztonság "társtermelői"; ez az alapvető intuíció a rendőrség és a közösségek közötti interakciók széles skáláján valósítható meg.²⁰ A közösségi rendőri tevékenység divatba jöttével egy időben a "független" felülvizsgálati hatóság különböző formáit fogadták el, például a civil panaszfelülvizsgálati eljárásokat és az ellenőröket.²¹

Mindkét tervezési döntés továbbá más nemzeti kontextusokból származó fogalmak és intézményi formák szó szerinti átültetésével járt, olyan módon, amely megkérdőjelezhető. Michael Brogden angol tudós például határozottan amellett érvelt, hogy a "közösségi rendfenntartás" modellje olyan feltételezéseken alapul a társadalmi struktúrával és a kormányzási kapacitással kapcsolatban, amelyek egyszerűen nem érvényesek az olyan körülmények között, mint a dél-afrikai, ahol a rendelkezésre álló bürokratikus kapacitás szintje talán nem érte el a brit vagy az egyesült államokbeli szintet.²² Hasonlóképpen, korántsem egyértelmű, hogy a "független" felülvizsgálati hatóságok csodaszert jelentenek a rendőrségi visszaélésekre. Bár a belső vizsgálati folyamatok szenvedhetnek rendőrbárát elfogultságtól, az információkhoz való jobb hozzáférés is előnyös lehet számukra annak megállapításához, hogy mikor fordul elő potenciális jogsértés, és mi történt valójában. Ezzel szemben a független szervek gyakran a rendőrségtől függenek ezen információk megszerzésében. Továbbá, míg a belső folyamatokban gyakran olyan rendőrök dolgoznak, akiknek van tapasztalatuk a törvényszéki szakértelemben és a nyomozati technikákban, nincs garancia arra, hogy egy külső szervhez ilyen szakértelmet lehet toborozni. Röviden, a belső és a külső elszámoltathatósági mechanizmusok közötti választás a rendőri kontextusban nehéz kompromisszumot jelent az információ és a pártatlanság között. Az adott kontextustól és a rendelkezésre álló erőforrásoktól függően a kompromisszumot különböző módon lehet a legjobban megoldani.

Az 1996-os alkotmány, akárcsak ideiglenes elődei, közvetlenül a rendfenntartás alapvető céljairól és strukturális felépítéséről szól. Az ideiglenes elődjéhez képest visszalép a közösségközpontú ideiglenes dokumentumtól, de megőrzi a független rendőrségi felülvizsgálati hatáskör gondolatát. Az ideiglenes alkotmányhoz hasonlóan van egy külön szakasz, amely kizárólag a rendfenntartásra összpontosít. Az 1996-os alkotmány 205. szakasza a "rendőri szolgálat céljait" anonim és általános megfogalmazásban jellemzi: "a bűncselekmények megelőzése, leküzdése és felderítése, a közrend fenntartása, a közrend védelme

¹⁷ A Dél-afrikai Köztársaság Alkotmányáról szóló törvény Art1993., 221.

¹⁸ Ibid. 222.

¹⁹ W. G. Skogan és S. M. Hartnett, *Community Policing, Chicago Style* (Oxford University Press, 1997); H. Goldstein, "Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and threshold questions" 1987 (33) *Crime & Delinquency* 6-30.

²⁰ J. H. Skolnick és D. H. Bayley, "Theme and variation in community policing" (1988) 10 *Crime and Justice* 1-37. ²¹ S. E. Walker és V. W. Bumphus, "A polgári felülvizsgálat hatékonysága: észrevételek a rendőrség polgári

felülvizsgálatának legújabb tendenciáiról és új kérdéseiről" (1992) 11(1) *American Journal of Police*.

²² M. Brogden, "A közösségi rendfenntartás beültetése Dél-Afrikában: a történelem, a kontextus és az elmélet kudarca" (2004) 24(3) *Liverpool Law Review* 157-179.

a köztársaság lakosainak és vagyonának biztonsága, valamint a törvények fenntartása és betartatása". Az ideiglenes alkotmány 221. szakaszával ellentétben ezek az általános kifejezések nem adnak iránymutatást a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolat jellegére, sem pedig az eljárási igazságossággal, a közösségi rendfenntartással vagy az elosztási méltányossággal kapcsolatos kötelezettségekre vonatkozóan. Az 1996-os alkotmány 205. cikkét valóban úgy lehet olvasni, mint az ideiglenes alkotmány 221. szakaszának fordulatát: míg az utóbbi a rendőrség és az általa szolgált lakosság közötti szerves kapcsolatot hangsúlyozta, az előbbi absztrakt, technokrata célkitűzéseket határoz meg, amelyek az elődöknél tekintélyelvűbb "törvény és rend" regiszterben hangzanak el.

A közösségközpontú rendőri munka iránti elkötelezettség azonban nem tűnt el. A Biztonsági és Biztonsági Minisztérium által 1998-ban közzétett Fehér Könyvben az új kormány a rendőri szervezeti és jogi változások központi céljaként a "legitim rendőrségi szolgálat" létrehozását jelölte meg.²³ Ez a dokumentum "a rendőrség és a közösségek közötti partnerséget" irányzott elő a hatékony biztonság megteremtése érdekében (idézi Minnaar 2009: 28).²⁴ Azaz, amit korábban alkotmányos szinten telepítettek, azt szublimálták a kormány alárendelt jogalkotási politikává. Ez az elmozdulás, meg kell jegyezni, felveti azt az érdekes kérdést, hogy az utcai szintű rendfenntartást nem tette volna-e hatékonyabbá a közösségi rendfenntartás iránti alkotmányos elkötelezettség. Sokkal több bizonyíték hiányában ezt a kontrafaktumot nehéz tesztelni.

Az ideiglenes alkotmányhoz hasonlóan az 1996-os alkotmány is foglalkozik a rendőrségen belüli intézményi struktúra és elszámoltathatóság kérdéseivel. A 206. szakaszban a nemzeti rendőrségi stratégiáért való politikai felelősséget egy kabinetszintű tisztviselő és a tartományi kormányok között osztják meg. Feltűnő, hogy a rendőrségi politikára vonatkozó leglényegesebb korlátozás inkább a tartományi hatalommal, mint az egyéni vagy közösségi szintű érdekekkel kapcsolatos aggodalmat tükrözi, amennyiben a nemzeti politikának figyelembe kell vennie "a tartományok rendőrségi szükségleteit és prioritásait, ahogyan azokat a tartományi vezetők meghatározzák".²⁵ A 207. szakasz egy nemzeti rendőrfőnököt irányoz elő, aki bizonyos szintű vezetői felelősséggel rendelkezik a nemzeti rendőrségi stratégia végrehajtásáért. Az alkotmány szövegéből nem derül ki egyértelműen, hogy ez a tisztviselő felügyeleti és korrekciós felelősséggel tartozik-e a rendfenntartás jogszerűségének vagy hatékonyságának hiányosságaiért. Az sem világos, hogy a hivatalnak van-e hatásköre az ilyen mulasztások orvoslására.

Továbbá a 206. szakasz (7) bekezdése kimondja, hogy "a nemzeti jogszabályok által létrehozott független rendőrségi panasztestületnek ki kell vizsgálnia a tartományban a rendőrségi szolgálat valamely tagja által elkövetett állítólagos kötelességszegést vagy bűncselekményt". Amellett, hogy a rendőrségi reform nemzetközi tendenciáit tükrözi, a független rendőrségi felülvizsgálat telepítése hasznos lehet az alkotmányos ombudsmani intézmények 1990-es és 2000-es évekbeli, emberi jogi vagy korrupciós ügyekre összpontosító felemelkedésének fényében is (Reif 2011). Az ombudsmanhoz hasonlóan a független rendőrségi felülvizsgálati hatóság legalábbis semleges (ha nem is feltétlenül jól tájékozott) nézőpontot ígér a kormányzati visszaélésekkel kapcsolatban. Ez egy újabb erőfeszítés arra, hogy az államon belül egy semleges, jogtudatos, a rövid távú politikai hidraulikától mentes teret hozzanak létre a jogok érvényesítésére.

²³ Shaw, "Crime, police and public in transitional societies" (Bűnözés, rendőrség és nyilvánosság az átmeneti társadalmakban) (13. sz.) a következő címen 29.

²⁴ Idézi A. Minnaar, "Community policing in a high crime transitional state: the case of South Africa since democratization in 1994" in D. Wisler, I. D. Onwidiwe (szerk.) *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives* (London: CRC Press, 2009), 28. o. (London: CRC Press, 2009). A fehér könyv kontextusának részleteit lásd A. Minnaar, "The Changing Face of 'Community Policing' in South African post-1994" (2010) 2 *Acta Criminologica* 189-210.

²⁵ A Dél-afrikai Köztársaság alkotmánya s1996., 206.

Végül, bár nem kapcsolódik kifejezetten a rendőri tevékenységhez, a Bill of Rights egyes elemei a rendőrség működésére vonatkozó elképzelésekről is szólnak. A 12. szakasz tartalmazza a "köz- vagy magánforrásból származó erőszak minden formájától való mentesség" iránti elkötelezettséget. A 14. szakasz abszolút értelemben védi a magánéletet a házkutatással és lefoglalással szemben, de ezt módosítja a szakasz általános korlátozó megfogalmazása. Ez 36. utóbbi olyan korlátozásokat tesz lehetővé, amelyek "ésszerűek és igazolhatóak egy nyitott és demokratikus társadalomban, amely az emberi méltóságon, egyenlőségen és szabadságon alapul, figyelembe véve az Alkotmányban máshol szereplő valamennyi releváns tényezőt". A párhuzamosság (és az eltérés) az amerikai negyedik módosítással szembeűnő. Dél-afrikai megfelelőjéhez hasonlóan az Egyesült Államok rendelkezése sem véd minden házkutatás és lefoglalás ellen, hanem csak azokat ellen, amelyek "ésszerűtlenek". A dél-afrikai dokumentumtól eltérően az amerikai alkotmány a margón nem a végrehajtó hatalmi szervek, hanem a bírák szabályozására irányítja energiáit. Korlátozza, hogy mikor és hogyan adható ki (feltehetően bírói) házkutatási és letartóztatási parancs. Gyakorlatilag az amerikai Legfelsőbb Bíróság gyakran használta ki az "ésszerűtlen" kétértelmű kifejezést a rendőrségi mérlegelés megkönnyítésére, de ritkán az "emberi méltóság, egyenlőség és szabadság" figyelembevételének eszközeként.²⁶

A megfelelő rendőri erő általános értelemben vett mértékének kalibrálása nehéz problémát jelent. A rendőrség rutinszerűen alkalmaz erőszakot a magánéleti erőszak korlátozása vagy visszaszorítása érdekében. A tanulmányok szerint minél hatékonyabb a rendőrség ebben a feladatában, annál kevésbé valószínű, hogy a polgárok támogatják a jogellenes erőszak alkalmazását. ²⁷ Ezért bizonyos esetekben kompromisszumot kell kötni a rendőrség erő alkalmazása és a magánerőszak mennyisége között. Azáltal, hogy a 12. szakasz összevonja ezt a kétféle erőszakot, nem tisztázza, hogyan oldódik meg ez a kompromisszum. Nem egyértelmű, hogy a 36. szakasz általános megfogalmazása pontosabb útmutatást nyújt. Az amerikai alkotmány homályosabb nyelvezetéhez hasonlóan a dél-afrikai megközelítés így még az absztrakció meglehetősen általános szintjén is megoldatlanul hagyja a döntő kérdéseket.

II. Rendfenntartás és közrend az apartheid utáni államban

A.Bűnözésés rendfenntartás az Alk1996otmány értelmében

Az 1996-os alkotmánynak a rendőrséggel és a bűnözéssel kapcsolatos törekvései nem igazolódtak be. Dél-Afrikát továbbra is súlyosan sújtja a bűnözés. A demokratikus kormányzás megalakulása után nőtt a regisztrált bűnözés, és annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedben az erőszakos bűncselekmények egyes kategóriái csökkentek, a bűncselekmények más formái nőttek. A lakásrablások például 2002/03 és 2009/10 között majdnem megduplázódtak, míg az üzleti rablások ugyanebben az időszakban 2,6-szorosára nőttek. 2011-ben a mintegy 49 millió lakosú országban naponta körülbelül 50 gyilkosságot, 100 nemi erőszakot, fegyveres 400betörést és erőszakos500 támadást jelentettek.²⁸ Hogy ezt perspektívába helyezzük, Dél-Afrika gyilkossági rátája 2011-ben körülbelül 7,9-szerese volt az Egyesült Államokénak. Még akkor is, amikor a bűnözés, az erőszak és a bizonytalanság az apartheid utáni élet átható jellemzőivé váltak, sem az Afrikai Nemzeti Kongresszus (ANC) erőfeszítései nem érvényesültek a társadalmi rend fenntartására a bűnözés ellen, sem a Dél-afrikai Rendőrség (SAPS) újraszervezésére. A rendfenntartást továbbra is áthatóan alakította a faji, gazdasági és földrajzi különbségek történelmi öröksége és kortárs hatásai.

²⁶ A. Z. Huq, "Judicial independence and the rationing of constitutional remedies" (2015) 65(1) *Duke Law Journal* 1-80.

²⁷ J. Jackson et al "Monopolizáló erő? Police legitimacy and public attitudes towards the acceptability of violence" 201319(4) *Psychology, Public Policy, and Law* 479-497.

²⁸ "Kill and be killed" (2011. augusztus 27.) *The Economist*, (elérhető a www.economist.com/node/21526932 oldalon).

rétégződés. ²⁹ Egyszerre tükrözta és alakította ki az éles gazdasági és faji különbségeket. Függetlenül attól, hogy egy másik alkotmányos felépítés más eredményt hozott volna, egyértelmű, hogy az apartheid utáni rendfenntartás ténylegesen elfogadott alkotmányos felépítése nemzeti szintű politikai kudarcot eredményezett.

Az erőszakos bűncselekmények az ANC számára az 1990-es évek végén váltak a legfontosabb nemzeti kérdéssé, amikor az átalakító változás lendülete kezdett alábbhagyni. ³⁰ A kormány igen korai válasza a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia formájában jelent meg. Ez "halva születettnek" és így hatástalannak bizonyult. ³¹ Az apartheid utáni kormányok ehelyett olyan szervezeti változtatási politikákat indítottak el, amelyek célja egy általánosan proaktív, közösségi rendőri modell volt. ³² A rendőrséget például átkelesztették Dél-Afrikai Rendőrségi Szolgálatnak. Ez a szervezet összefogta a rendőrséget, és az egykori anyaország rendőri erőit - látszólag szándékosan a biztonság közösségorientált formájára összpontosítva.

A valóság azonban egészen más volt. A kormány és a rendőrség egységesen túligérte és alulteljesítette azt, amit "teljesíteni" lehetett. ³³ Az SAPS-t folyamatosan úgy állították be, mint a bűnözésre adott választ, és többször is megkísérelték a legújabb bűnözés-ellenőrzési modellek importálását az angol-amerikai rendőrségekből és akadémikusoktól. ³⁴ A "bűnözésről szóló beszéd" ³⁵ továbbra is áthatja a közsférát, és állandóan a rendőrség és az állam kudarc körül forog, ami az állampolgárok erőszakos bűncselekmények elleni védelmét illeti. Válaszul az állam az apartheid utáni időszakban végig a bűnözés elleni küzdelem hatékonyságát népszerűsítette. Ez a diskurzus még akkor is fennmaradt, amikor a bűnözés általános aránya emelkedett, de folytatódott, amikor ezek az arányok csökkentek. Ez a diskurzus végül 2000 körül a félkatonai stílusú rendfenntartás újbóli megjelenéséhez vezetett, amely 2009-ben abban csúcsozott ki, hogy Zuma elnök azt hangoztatta, hogy a rendőrség "erő", nem pedig "szolgálat", ³⁶ és ezt a nyelvi változást az indokolta, hogy állítólag azt kell kommunikálni a bűnözők felé, hogy az állam nem puhány a bűnözéssel szemben.

Ebben az időszakban a rendőrség egyre inkább az apartheid-korszak rendfenntartási módszereire támaszkodott a városokban, különösen a "nagy sűrűségű, nagy mobilitású, félkatonai rendfenntartásra". ³⁷ Ahogy Mark Shaw helyesen hangsúlyozza, ennek a megközelítésnek leginkább a szegények és a feketék esnek áldozatul (Shaw 2002: 14-15).³⁸ Ezzel szemben a városi üzleti negyedek rendfenntartása a következőkre irányult

²⁹ T. Leggett, "Performance measures for the South African police service: setting the benchmarks for service delivery" (2002) 49 *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa* 55-85.

³⁰ J. Steinberg, "Security and disappointment: policing, freedom and xenophobia in South Africa" (2011) 51(5) *British Journal of Criminology* 1-16; J. Steinberg, "Security and disappointment: policing, freedom and xenophobia in South Africa" (2011) 51(5) *British Journal of Criminology* 1-16; J. Steinberg, "Crime prevention goes abroad: policy transfer and policing in post-apartheid South Africa" (2011) 15(4) *Theoretical Criminology* 349-364; A. M. Singh, *Policing and Crime Control in Post-apartheid South Africa* (Aldershot: Ashgate, 2008); Leggett "Performance measures" (29. sz.).

³¹ Steinberg, "Biztonság és csalódás" (30. sz.), a következő címen: "Security and disappointment" (30. sz.). 5.

³² Ibid; J. Steinberg "Establishing police authority and civilian compliance in post-apartheid Johannesburg: an argument from the work of Egon Bittner" (2012) 22(4) *Policing and Society* 481-495.

³³ Leggett, "Performance measures" (29. sz.).

³⁴ Steinberg, "A bűnmegelőzés külföldre megy" (30. sz.); D. H. Baylay, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad* (New York: Oxford University Press, 2006).

³⁵ T. Sassoon, *Crime Talk: How Citizens Construct a Social Problem* (New York: Aldine de Gruyter: 1995).

³⁶ Leggett, "Performance measures" (29. o.); J. Steinberg *Thin Blue* (Capetown : Jonathan Ball Publishers, 2008); Steinberg "Crime prevention" (30. o.).

³⁷ Steinberg, "Biztonság és csalódás" (29. sz.), a következő címen: "Security and disappointment" (29. sz.). 9.

³⁸ Shaw, "Bűnözés, rendőrség és nyilvánosság az átmeneti társadalmakban" (13. sz.).

megőrizve a fekete település lakosainak kizárását ezekről a területekről.³⁹ A rendőrségi stratégiák kettéválása súlyosbította a faji és jövedelmi alapú földrajzi szegregációt.

A "rég"i rendőri kultúra tartósságának eredményeként a rendőrség és különösen a fekete városi lakosság közötti kapcsolatokat továbbra is ugyanaz az "erős kölcsönös dac" jellemzi, mint a késői apartheid-korszakban (Fourchard 2011: 252).⁴⁰ A rendőrség hatékonysága ennek következtében szenvedett. A rendőrségi morál is törekeny maradt. Jonny Steinberg elbeszélő formát használva szemléletesen meséli el a rendőrség térbeli irányításának törekenységét a township területeken, és a rendfenntartás formális intézményeinek gyengeségét.⁴¹ A SAPS-en belül, mint mutatja, a morál továbbra is alacsony. Ez talán nem meglepő, hiszen Dél-Afrikában az egyik legmagasabb a rendőrhálózási arány a világon.⁴²

Dél-Afrikában sokan számolnak be nehéz kapcsolatokról a rendőrséggel. Úgy tűnik, hogy ezek a negatív vélemények a rendőrség tevékenységével kapcsolatos rendkívül negatív tapasztalatokból erednek. Különösen a rendőrség és a városi fiatalok közötti kapcsolat gyakran feszült.⁴³ Ugyanígy a bevándorlókkal és különösen a papírok nélküli külföldiekkel, illetve a 44nemi erőszak áldozataival és más kiszolgáltatott csoportokkal való kapcsolatuk is.⁴⁵ Mint minden rendőrségi kontextusban, ha az emberek úgy érzik, hogy tisztességtelenül támadják őket, vagy hogy nem kapják meg a megérdemelt szintű szolgáltatást, amikor bűncselekményt jelentenek be, akkor a rendőrség legitimitása valószínűleg csorbát szenved. Ezzel a bizonyítékkal szemben Kynoch arról számol be, hogy a SAPS tisztjei sokkal megközelíthetőbbek és tisztelettudóbbak, mint apartheid elődeik, és hogy az emberek elvárják, hogy a rendőrség minden állampolgárt szolgáljon, ne pedig szűk szekcióérdekeket.⁴⁶ Ezt a tanulmányt valószínűleg leginkább úgy lehet értelmezni, hogy a dél-afrikaiak legalábbis nyitottak lehetnek a rendőrséggel való találkozás pozitív tapasztalataira, tekintettel a rendfenntartás 1990-es évek eleje óta bekövetkezett csekély javulására.

Ezeket a problémákat súlyosbítja a korrupció régóta fennálló problémája. Ez aláássa a dél-afrikai rendőrség legitimálására tett kísérleteket. A rendőri hivatali visszaélések az elmúlt években komoly aggodalomra adtak okot, mivel a SAPS legfelsőbb szintjét is nagy visszhangot kiváltó botrányok érték, beleértve Jackie Selebi korábbi országos rendőrfőnök felfüggesztését, leváltását és elítélését a szervezett bűnözésben való állítólagos részvétel miatt, valamint utódja, Bheki Cele októberben történt felfüggesztését.

³⁹ T. R. Samara, "Rend és biztonság a városban: faji és rendőri termelés a neoliberais terekben Dél-Afrikában" (2010) 33(4) *Ethnic and Racial Studies* 637-655.

⁴⁰ L. Fourchard, "The politics of mobilization for security in South African township" (2011) 110 (440) *African Affairs* 246-268, 252. o.; Steinberg, "Security and disappointment" (30. o.); Steinberg, "Crime prevention goes abroad" (30. o.); Steinberg, *Thin Blue* (36. o.).

⁴¹ Steinberg, *Thin Blue* (36. o.).

⁴² D. Singh "Erőszakosok és áldozatok: a dél-afrikai rendfenntartás történeti áttekintése a demokrácia egy évtizede után" (2004) 17(3) *Acta Criminologica* 86-98.

⁴³ M. Marks, *Transforming the Robocops: Changing Police in South Africa* (Durban: University Of KwaZulu-Natal Press, 2005).

⁴⁴ A. Mosselson, "'Már nincs különbség állampolgárok és nem állampolgárok között": (2010) 36(3) *Journal of Southern African Studies* 641-655; M. Neocosmos, "The politics of fear and the fear of politics: reflections on xenophobic violence in South Africa" (2008) 43 *Journal of Asian and African Studies* 586-94.

⁴⁵ R. Morrell et al, "Hegemonic masculinity/masculinities in South Africa: culture, power, and gender politics" (2012) 15(1) *Men and Masculinities* 11-30.: 10.1177/1097184X12438001; L. Vetten, "Paradox and policy: addressing rape in post-apartheid South Africa" in N. Westmarland and G. Gangoli (eds.) *In International Approaches to Rape* (Bristol: The Policy Press, 2011).

⁴⁶ G. Kynoch, "Apartheid nostalgia: személyes biztonsági aggályok a dél-afrikai városokban" (2003) 5 *South African Crime Quarterly* 7-10.

2011-ben korrupciós vádak alapján. Úgy tűnik, hogy ezek a problémák végigvonulnak a szervezeten.
47 Nem meglepő, hogy a közvéleményben az a meggyőződés alakult ki, hogy az SAPS korrump.

A rendfenntartás nem csupán Dél-Afrika belső konfliktusait tükrözi. Meg is reprodukálja és elmélyíti azokat. Az SAPS sokszínűbbé és befogadóbbá tételére tett erőfeszítések kudarcot vallottak, ami korlátozott változásokat eredményezett a rendőrség és a közösségek közötti kapcsolatokban. Monique Marks a durbani rendőrségről készített etnográfijában²⁰⁰⁸ megállapította, hogy "a pozitív diszkriminációra és a méltányosságra vonatkozó jogszabályok és programok ellenére a durbani rendőrséget még mindig mély faji és nemi megosztottság jellemzi".⁴⁸ A nőket és a feketéket ahelyett, hogy befogadták volna, inkább marginalizálták a "régis szokásokban megrögzött rendőri vezetők". Még abban a korlátozott mértékben is, hogy a rendőrség fajilag sokszínűbbé vált, a városokból toborzott rendőröket gyorsan megszűntek a csoporton belüli tagokként azonosítani azok, akiket felügyelnek. Ahogy Steinberg (2012: 352) kifejti, a felfelé törő rendőrök a külvárosokba költöznek, "a drága magánszolgáltatások és az élethosszig tartó adósságok nagyon mély medencéjébe merülnek", amelyet a rendőri tevékenységük alanyai megvetnek.⁴⁹

Ehhez kapcsolódik, hogy a bűnözés mint probléma fontossága Dél-Afrikában, valamint a szélsőséges egyenlőtlenségek és az apartheid öröksége által táplált társadalmi megosztottság - más tényezőkkel együtt - az idegengyűlölet riasztó megnyilvánulásait katalizálta. A "külföldieket", általában más szubszaharai afrikai országokból érkező bevándorlókat, de a belső migránsokat is, egyesek számos társadalmi bajért, köztük a bűnözésért is felelőssé teszik.⁵⁰ A rendőrség legitimitása ismét belekerülhet abba a társadalmi feszültségbe, amely ezt az idegengyűlöletet előidézi és újratermeli.⁵¹ A növekvő idegengyűlöletnek a rendőrséggel kapcsolatos közvélemény megítélésére gyakorolt hatása azonban valószínűleg összetett. Steinberg megjegyzi, hogy a bevándorló csoportokkal szembeni haragot az állami gyakorlat ösztönözte, amikor a kormány megpróbálta fenntartani a szegényekkel való kapcsolatát. A negatív véleményeket azonban gyakran a rendőrségnek a bevándorlók állítólagos bűnözésével szembeni vélt kudarcra miatti düh motiválja.⁵²

A rendőrségi reform kudarcra nem magyarázható a dél-afrikai társadalmon belüli mély és egyre mélyülő társadalmi-gazdasági szakadékok figyelembevétele nélkül. Dél-Afrikát más országokhoz képest nagy gazdasági egyenlőtlenség jellemzi. Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja szerint a Gini-koefficiens 57,8.⁵³ Ezzel Brazília mellett a világ egyik gazdaságilag legegyenlőtlenebb társadalma. A gazdasági egyenlőtlenség ráadásul a faji megosztottságot is követi. Az apartheid politika azt eredményezte, hogy a faji különbségek gazdasági egyenlőtlenségeké váltak. Az apartheid "szisztematikusan és brutálisan" rögzítette a gazdasági egyenlőtlenséget a faji vonalak mentén.⁵⁴ Nem meglepő, hogy az apartheid bukásáig a jövedelem, a foglalkoztatás és az oktatás élesen egyenlőtlenül oszlott meg Dél-Afrika általánosan elismert faji csoportjai (feketéek, fehérek,

⁴⁷ J. Burger "To protect and serve: Restoring public confidence in the SAPS" (2011) 36 *South African Crime Quarterly* 13-22.

⁴⁸ M. Marks, "Looking different, acting different: struggles for equality within the South African police service" (2008) 86(3) *Public Administration* 643-658, 646. o., 646. o.).

⁴⁹ Steinberg, "Biztonság és csalódás" (30. sz.), a következő címen: "Security and disappointment" (30. sz.). 351.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Mosselson, "Nincs különbség" (44. o.).

⁵² Steinberg, "Biztonság és csalódás" (30. sz.), 354-56. o.

⁵³ Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja, *Emberi fejlődési jelentés 2010 - 20. évfordulás kiadás: A nemzetek valódi gazdagsága: Az emberi fejlődéshez vezető utak* (Genf: Egyesült Nemzetek Szervezete, 2010).

⁵⁴ J. Seeking és N. Natras, *Class, Race, and Inequality in South Africa* (New Haven: Yale University Press, 2005), a következő oldalon. 2.

színesbőrűek és indiánok).⁵⁵ Dél-Afrikában a faji és gazdasági megosztottságnak földrajzi dimenziója is van, amely befolyásolja a rendőrség bevetését. Samara⁵⁶ azzal érvelt, hogy a városi központokat, és különösen az üzleti fejlesztési körzeteket olyan módon alakították ki, hogy megőrizték a fekete városrészek szegregációját a magasan fejlett fehér városi területektől. A fokvárosi rendfenntartásról szóló tanulmányában kiemeli, hogy a magán- és közbiztonságot hogyan vetik be annak érdekében, hogy megakadályozzák az "erőszak átterjedését" a Cape Flats nagyrészt szegény fekete városrészekből a magasan fejlett városi központba (Samara 2008: 204).⁵⁷

A gazdasági egyenlőtlenség egyik járulékos következménye, hogy a gazdagok számára kísértést jelent a társadalmi rend fenntartásának állami rendszeréből való "kilépés" a magánbiztonság megvásárlásával, az elszegényedettek számára pedig az önbíráskodó szervezetekhez való fordulás.⁵⁸ A magánbiztonsági ágazat az 1990-es évek óta gyorsan növekedett, részben az apartheid utáni SAPS-ből való disszidálásból táplálkozva.⁵⁹ A magán- és az állami rendészeti funkciók azonban nem különülnek el tisztán, hanem "növekvő átjárhatóság és átfedés" jellemzi őket.⁶⁰ Marks és Wood bizonyítékokat mutat be arra vonatkozóan, hogy a magánbiztonság közvetlen kölcsönhatásba léphet a közösségi rendőri kezdeményezésekkel, és ezáltal az SAPS "érzékenyebb és megbízhatóbb" helyettesítője lehet.⁶¹ E tendenciák eredményeként a biztonság nyújtása már nem kizárólag (vagy akár központilag) az államhoz kapcsolódik, szemben a szolidaritási csoport, lakóhely vagy gazdasági osztály által meghatározott magánhálózatokkal.⁶² Samara kimutatta, hogy a földrajzilag rendezett magánrendőrség ebből eredő elterjedése olyan faji társadalmi rendet hoz létre, amely szigorúan korlátozza a városi fekete szegények mobilitását.⁶³

Ezzel szemben egyes kevésbé tehető dél-afrikaiak az önbíráskodó szervezetekhez fordultak, hogy helyettesítsék a hiányzó rendőrséget.⁶⁴ Az így kialakult struktúrákat nem mindig könnyű tisztán elkülöníteni a hivatalos állami struktúráktól. Fourchard azt állítja, hogy az alulról szerveződő önbíráskodó szervezeteket nehéz elválasztani az 1990-es évek végétől a közösségi rendőri kezdeményezések révén létrehozott hivatalos struktúráktól.⁶⁵

A szegény dél-afrikaiak SAPS-szel kapcsolatos tapasztalatait végül nem lehet függetleníteni az apartheid utáni állam által tapasztalt nehézségektől. Az alapvető szolgáltatások nyújtása és fenntartása terén mutatkozó elmaradások kezelésének elmulasztása tovább erodálhatja a rendőrség legitimitását. Egyszerűen fogalmazva, amikor az emberek nem

⁵⁵ L. Thompson, *A History of South Africa*, (New Haven: Yale University Press: 2001), 299-230. o.

⁵⁶ Samara, "Rend és biztonság a városban" (39. o.); T. R. Samara, "Policing development: urban renewal as neo-liberal security strategy" (2008) 47(1) *Urban Studies* 197-214.

⁵⁷ Samara, "Policing development" (58. o.), 204. o;

⁵⁸ M. Marks és J. Wood, "South African policing at a crossroads: the case for a "minimal" and "minimalist" public police" (2010) 14(3) *Theoretical Criminology* 311-329; Samara, "Order and security in the city" (2010) 14(3) *Theoretical Criminology* 311-329; Samara, "Order and security in the city" (n. 39); Shaw, "Crime, police and public in transitional societies" (13. o.); B. Baker, "Living with non-state policing in South Africa: the issues and dilemmas" (2002) 40(1) *Journal of Modern African Studies* 29-53.

⁵⁹ Pruitt, "A demokratikus rendfenntartás fejlődése" (13. sz.).

⁶⁰ Baker, "Living with non-state policing" (58. sz.), a következő címen: "Living with non-state policing" (58. sz.), hivatkozással 33.

⁶¹ Marks és Wood, "South African policing" (58. o.), a következő címen: "South African policing" (58. o.) 318.

⁶² Singh, *Policing and Crime Control*, (30. sz.).

⁶³ Samara, "Rend és biztonság a városban" (39. sz.).

⁶⁴ B. Bearak, "Constant Fear and Mob Rule in South African Slum", *The New York Times* (2009. június 30.); R. Abrahamson és M. C. Williams, "Public/private, global/local: the changing contours of Africa's security governance" (2008) 35(118) *Review of African Political Economy* 547-553.

⁶⁵ Fourchard, "A mozgósítás politikája" (40. o.). Lásd még: Steinberg, "Security and disappointment" (30. o.);

Samara, "Policing development" (56. o.).

nem rendelkeznek folyóvízzel, vagy kénytelenek zárt "utcai vécét" használni, akkor az az érzésük, hogy *bármely* állami szerv legitim módon képviselheti az érdekeiket, alááshatja őket. Az elmúlt években nagy tiltakozásokra került sor a háztartási szolgáltatásokkal, a hozzáféréssel és a minőséggel kapcsolatos elégedetlenség miatt. A rendőrség - különösen a Közrendvédelmi Rendőrség (POP) egységei - kulcsszerepet játszottak ezeknek a tömeges megmozdulásoknak az ellenőrzésében és leverésében, és számos esetben fordult elő rendőri brutalitás, amelyek közül a legjelentősebb Andries Tatane, egy tüntető megölése volt 2011 elején a Free State tartománybeli Ficksburgban. Ezek az események erősíthették a közvéleményben azt a képzetet, hogy a rendőri tevékenység és a szolgáltatásnyújtás hiányosságai között összefüggés van.

b. A rendfenntartás és az alkotmányos legitimitás kudarca

Az 1996-os Alkotmányban ígéretet tettek a jó rendfenntartásra. Az apartheid utáni állam mindeddig nem tartotta be ezt az ígéretet. De volt-e ennek bármilyen hatása az alkotmány legitimitására? Erre vonatkozóan némi bizonyítékot szolgáltat egy 2013-as tanulmány, amelyet négy bűnügyi kutatócsoport (köztük én is) készített. ⁶⁶ Ez a tanulmány a 2010-es dél-afrikai társadalmi attitűdfelmérés (SASAS) adataira támaszkodott, amely a Human Sciences Research Council (HSRC) által évente végzett, 3183, 16 éves vagy annál idősebb dél-afrikai felnőtt körében végzett országos felmérés. Ami itt releváns, a felmérés arra összpontosított, hogy a rendőrséggel kapcsolatos tapasztalatok - különösen a rendőrség hatékonyságának és igazságosságának megítélése - hogyan befolyásolják nemcsak a rendőrségről, hanem általában az államról alkotott normatív ítéleteket. Tanulmányunk nem kérdezett az alkotmányról. Mindazonáltal valószínűsíthető, hogy az apartheid utáni államról alkotott normatív ítéletekkel kapcsolatos megállapításaink némi összefüggést mutatnak az apartheid utáni alkotmányról alkotott normatív ítéletekkel.

A tanulmány egyik központi megállapítása az volt, hogy az *állam* legitimitása szoros összefüggésben áll a lakosság *rendőrséggel* kapcsolatos tapasztalataival. Más szóval, a konkrét rendőrökkel való mikroszintű negatív interakciók az állam delegitimációjának makroszintű hatásává váltak. Az állampolgárok nemcsak a rendőrség hatékonyságára figyeltek, amikor az állammal kapcsolatos legitimitási ítéleteiket alkották, hanem a rendőrség tevékenységének tisztességes voltára is (pl. hogy tisztelettel és pártatlanul jártak-e el, megengedték-e az egyéneknek, hogy kifejezzék álláspontjukat stb.) Az eredmények összhangban vannak azzal a kutatási anyaggal, amely az "eljárás igazságosság" fontosságát mutatja a rendőri tevékenységben,⁶⁷ az eredmények azt sugallták, hogy a polgárok bűnözéssel kapcsolatos aggodalmait nem szabad a rendőrség és a nyilvánosság közötti kapcsolat affektívabb aspektusainak javítására irányuló erőfeszítések rovására kezelni. Ezzel összefüggésben a tanulmány arra is bizonyítékot talált, hogy az állam szélesebb körű kudarcának észlelése befolyásolja a rendőrséggel kapcsolatos megítélést. Azaz, ha a kormány megbízhatósága és teljesítménye kétséges, a rendőrség legitimitása is csorbát szenved. A rendőri funkció és az állam egészének megítélése összefonódott. A rendőrség legitimitása minden demokratikus állam szélesebb körű legitimitásának létfontosságú eleme, és ha a rendőrség nem képes hatékonyan és tisztességesen biztosítani a biztonságot, az alááshatja az állam szélesebb körű normatív megbízhatóságát.

A rendőrséggel kapcsolatos tapasztalatok több okból is erőteljesen befolyásolhatják az állam legitimitásának normatív megítélését. Itt kettőt érdemes kiemelni. Először is, a rendőrség a nyilvánossággal való kapcsolat első vonalában áll. A rendőrség különösen valószínű, hogy jelen van (vagy feltűnően hiányzik) a

⁶⁶ B. Bradford et al, "Milyen árat szab a méltányosság, ha a biztonság forog kockán? A rendőrség legitimitása Dél-Afrikában" (2013) 8(2)

Szabályozás és kormányzás 246-268.

⁶⁷ T. R. Tyler "Legitimacy and legitimating" (2006) *57 Annual Review of Psychology* 375-400; T. R. Tyler, *Why People Obey the Law* (Princeton: Princeton University Press: 2006); T. R. Tyler, "Policing in black and white: ethnic group differences in trust and confidence in the police" (2005) 8 *Policing Quarterly* 322-324.

stresszes és érzelmileg terhelt helyzetek, mint például a 2012. szeptember végi marikanai mészárlás. Ezért valószínű, hogy a nagy állam általános kompetenciájáról és igazságosságáról alkotott ítéleteket gyakran a kis államról, azaz a rendőrségről szerzett tapasztalatokból fogják levezetni. Másodszor, bár ez összefügg a rendőrséggel kapcsolatos tapasztalatokkal, és különösen a rendőrségnek a polgárokkal való bánásmódjáról alkotott elképzelésekkel, hozzájárulnak a közös társadalmi identitás érzésének kialakításához, és ezzel összefüggésben a polgárok viszonylagos állampolgári státuszának érzékeléséhez. Ennek eredményeképpen a rendőri tevékenységnek "kifejező" hatása van.⁶⁸

Ahogy Ben Bradford kriminológus az Egyesült Királyságban és Ausztráliában végzett vizsgálatok alapján érvelt, a hatósági személyek, például a rendőrök által tapasztalt méltányosság pozitív hatással van a bizalomra, a legitimitásra és az emberek megfeleléssel kapcsolatos viselkedésére, mivel az ilyen tapasztalatok erősítik a hatóság által képviselt társadalmi csoportokhoz való kötődésüket, elősegítve a csoportnormákhoz és értékekhez való hűséget (Bradford 2012;).⁶⁹ Bradford szerint az emberek érzékenyek azokra a jelekre és szimbólumokra, amelyek a csoporton belüli státuszukról és pozíciójukról közvetítenek információkat, és a rendőri bánásmód különösen erős kommunikációs hatással bír e tekintetben. Kutatásai szerint az emberek a rendőri viselkedést annak identitással kapcsolatos tartalma, különösen a nemzethez való tartozásról közvetített üzenet szempontjából értékelik. A rendőri fellépés - akár a biztonság megteremtésének elmulasztása, akár az egyénnel való méltósággal és tisztelettel való bánásmódra való nem hajlandóság - azt az erős üzenetet közvetíti, hogy az egyén nem egyenrangú tagja a polisznak. A gazdagok számára azt jelzi, hogy az állam nem képes az alapvető szükségleteiket kielégíteni. Úgy tűnik, hogy az ilyen üzeneteknek viszont következményei vannak az állam legitimitására nézve. Tágabb értelemben teljesen hihető, hogy az erkölcsi támogatottság romlása befolyásolja az alkotmányról alkotott közvéleményt is.

Összefoglalva, jó okunk van azt gondolni, hogy a rendőrséggel való mikroszintű interakciók hatással vannak az államról és az alkotmányról alkotott makroszintű normatív meggyőződésekre. Az a személy, akinek napi tapasztalata az állammal kapcsolatban az, hogy az nem nyújt alapvető biztonságot a bűnözéssel és erőszakkal szemben, és aki aztán a rendőrséget is korrumptnak és erőszakosnak találja, valószínűleg nem lesz pozitív véleménnyel más állami intézményekről. A következtetés, amelyet itt kínálok - és amelyet inkább további kutatást igénylő hipotézisként, mintsem szilárd következtetésként kell kezelni -, azt állítja, hogy az állammal szembeni bizalmatlanság át fog szivárogni az alkotmányról alkotott ítéletekre, amelyekben az állam jogilag nyugszik. Ily módon az alkotmányt mint a kormányzat legitím eszközét alááshatják az utcai ügynökök szétszórt és csak részben ellenőrzött cselekedetei.

III. A közrend alkotmányos legitimitációban betöltött szerepének elméletalkotása

A dél-afrikai tapasztalatok azt sugallják, hogy a rendfenntartás és a közrend problémája szerepet játszhat az új alkotmányos rend legitimálásában vagy delegálásában. Ez a dinamika szemlélteti az állam mikroszintű tapasztalatait és a legitimitás és stabilitás makroszintű hatásai közötti kapcsolatok lehetőségét. Így rávilágít az egyik olyan útra, amely a nyilvánosság tömegeit és a viszonylag elvont alkotmányos dinamikákat összekapcsolhatja. Ebben a tekintetben megvilágítja az egyik

⁶⁸ J. Jackson és B. Bradford, "Crime, Policing and Social Order: On the Expressive Nature of Public Confidence in Policing" (2009) 60 *British Journal of Sociology* 493-52. Lásd még: J. Jackson és J. Sunshine, "Public confidence in policing: a neo-Durkheimian perspective" (2007) *British Journal of Criminology* 214-233.

⁶⁹ B. Bradford, "Policing and social identity: procedural justice, inclusion, and cooperation between police and public" (2012) 24 *Policing and Society* 22-43. Lásd még: B. Bradford et al. "Officers as mirrors: policing, procedural justice and the (re)production of social identity" (2014) 54 *British Journal of Criminology* 527-50.

modalitása annak, amit népi alkotmányosságnak nevezhetünk,⁷⁰ bár nem csak tudatosan vagy közvetlenül magának az alkotmánynak a szövegére vagy tartalmára összpontosít. Ez a rész visszalép azáltal, hogy kidolgoz egy előzetes beszámolót arról, hogy mikor és hogyan figyelhetők meg az ilyen népszerű alkotmányos hatások, és milyen következményekkel járnak az alkotmányos túlélésre nézve.

Kezdeként fontos rámutatni, hogy az állami legitimációs hatások nem függenek a rendfenntartásra való alkotmányos utalástól. Még ha a 1996dél-afrikai alkotmány egy szót sem szőtt volna a rendfenntartásról vagy a közrendről, az egyes rendőrök hatékonysága és tisztességessége akkor is hatással lehetett volna az állami és alkotmányos legitimációra. Egy alkotmány tehát elbukhat a kihagyások miatt, vagy azért, mert nem optimális módon beszél a rendfenntartásról és a közrendről. Hasonló hatásokat találtak számos más nemzeti kontextusban is, az Egyesült Államoktól⁷¹Ghánáig, a közrendre vonatkozó alkotmányos kötelezettségvállalásuktól függetlenül⁷². Az erőszak hatékony monopóliumának fenntartására vonatkozó ígéret Weber szerint annyira beleivódott az *állam* fogalmába, hogy az alkotmányozó dokumentumoknak nem kell ezt kifejteniük ahhoz, hogy a közvéleményben elvárásokat keltsenek.

Ugyanakkor a dél-afrikai tapasztalatok azt mutatják, hogy a közrend biztosításának állami elmulasztása nem feltétlenül bizonyul végzetesnek (az alkotmánymódosítás előidézésének értelmében) vagy akár gyengítőnek az alkotmányos rend további működése szempontjából. Egy állam többféle legitimációs forrásra támaszkodhat. Ezek közé tartozhat az a történelmi igény, hogy a "nép" hiteles hangja legyen. Ez az állítás Dél-Afrikában legalábbis a feketék számára különösen erőteljes lehet. A közelmúltig az ANC-nek tényleges monopóliuma volt a politikai hatalomra. 2016 augusztusában azonban a párt példátlan választási vereségek sorozatát szenvedte el önkormányzati szinten, többek között olyan fontos városokban, mint Pretoria, ahol a feketék a lakosság háromnegyedét teszik ki.⁷³ A dél-afrikai alkotmányos rend jövőbeli stabilitása szempontjából tehát nagy kérdés lehet, hogy a politikai vezetők új osztálya képes-e alternatív utakat azonosítani az állami legitimációhoz, még akkor is, ha az állam intézményi apparátusa (beleértve a rendőrséget is) valószínűleg továbbra is rendkívül korrupt és inkompetens marad, és így korlátozza a hatékony szolgáltatások nyújtását. A különböző politikai pártok különböző álláspontot foglaltak el e kérdéssel kapcsolatban, a Demokratikus Szövetség a legvilágosabban arra törekszik, hogy magát inkább a megvalósítás pártjaként, mint a nemzeti, demokratikus forradalom letéteményeseként pozicionálja. Más államok, amelyek hasonlóan hiányos szolgáltatásnyújtási rendszerekkel rendelkeznek, egészen más legitimációs stratégiákhoz folyamodtak, és továbbra is a külső fenyegetések ígéretére összpontosítva maradnak életben (ha nem is a hagyományos módon). A jelenlegi észak-koreai és iráni rezsimek hasznos példát szolgáltatnak e tekintetben.

A közrend biztosításának szelektív elmulasztása igazságtalan, de egyben figyelemre méltóan stabil is lehet. Az Egyesült Államokban például a helyi és állami rendőrség hosszú múltra tekint vissza a hatékony védelem visszatartásában és a faji kisebbségekre gyakorolt felesleges kényszerítésben. Ennek egyik következménye, hogy az Egyesült Államokban a faji kisebbségek számára ma a büntető igazságszolgáltatási rendszerrel való bármilyen formájú kapcsolat általában politikailag elkésztő abban az értelemben, hogy az alacsonyabb szintű társadalmi támogatottsággal jár.

⁷⁰ L. Kramer, *Az emberek maguk*: (New York: Oxford University Press, 2004).

⁷¹ Tyler "Legitimitás és legitimálás" (67. sz.).

⁷² J. Tankebe, "Önsegélyezés, rendfenntartás és eljárási igazságszolgáltatás: (2009) 43 *Law and Society Review* 245-268.

⁷³ N. Onishi, 'A.N.C. Loses Pretoria, South Africa's Capital, as Setbacks Mount' *The New York Times*, (2016).

augusztus 6.).

a politikai és civil szerepvállalás, amely tendencia idővel valószínűleg tovább fog romlani. ⁷⁴ Az eredmény egy stabil negatív visszacsatolás: a rendőrséggel való negatív találkozások megerősítik a kisebbségekben azt az érzést, hogy nem egyenrangú állampolgárok, ami viszont arra készíti őket, hogy lemondjanak a szavazásról és a polgári szerepvállalás más formáiról. Ez az elzárkózás viszont csökkentette annak az esélyét, hogy a politikai folyamatból értelmes rendőrségi reformok szülessenek. Az amerikai tapasztalatok azt mutatják, hogy a stabil alkotmányos rend létezhet tartósan fennálló faji (vagy társadalmi) rétegződéssel, amely mélyen igazságtalan.

Következtetés

Az, hogy az apartheid utáni állam nem teljesítette a közrendre és a tényleges biztonságra vonatkozó alkotmányos ígéreteket, az állami és alkotmányos legitimitás fontos meghatározója, még akkor is, ha ez nem ássa alá végzetesen az 1996-os alkotmány további fennmaradásának kilátásait. Általánosabb, elméleti szinten az itt megvilágított dinamika szemlélteti az alkotmányos legitimitás makroszintű dinamikáját és az egyes polgárok és az állam utcai szintű ügynökei közötti mikroszintű interakciók közötti kapcsolatot. Ez a mikro-makro kapcsolat azt sugallja, hogy az alkotmányos túlélést a hétköznapi politika és közigazgatás problémájaként kell felfogni, éppúgy, mint a magas elmélet és a normatív elvek kérdéseként.

]

⁷⁴ A. E. Lerman és V. M. Weaver, *Az állampolgárság letartóztatása: The Democratic Consequences of American Crime Control* (Chicago: University Of Chicago Press, 2014).