

Doktori (PhD) értekezés

TERVEZET

Budavári Árpád

2023



**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI
ISKOLA**

Készítette:
Budavári Árpád
doktorjelölt

**A reform és a közösség alapú működés
kilátásai a magyar rendészetben**

- Doktori (PhD) értekezés -

Témavezető:
Dr. Molnár Katalin PhD
egyetemi docens
Rendészeti Magatartástudományi Tanszék

Budapest, 2023.



Mottó:

„Az egyetlen történetek sablonokat teremtenek. A sablonokkal pedig nem az a baj, hogy nem igazak, hanem az, hogy nem teljesek. Egyetlen történetet tesznek kizárólagossá.”

Chimamanda Ngozi Adichie



TARTALOMJEGYZÉK

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	VI
BEVEZETÉS A KUTATÁS ELMÉLETI HÁTTERE	1
A TÉMAVÁLASZTÁS SZUBJEKTÍV INDOKA.....	1
A TÉMAVÁLASZTÁS OBJEKTÍV OKAI.....	3
A KUTATÁS CÉLJA, FELADATAI	6
A KUTATÁS FŐBB KÉRDÉSEI	7
HIPOTÉZISEK	7
A DOLGOZAT FELÉPÍTÉSE, A KUTATÁS KÖRE, TERJEDELME	8
A TÉMA DISZCIPLINÁRIS BEÁGYAZOTTSÁGA	12
A RENDÉSZET, MINT A TUDOMÁNYOS KUTATÁSOK TÁRGYA	14
A KUTATÁS VÁRHATÓ HOZADÉKAI.....	17
1. A BIZTONSÁGÉRTELMEZÉS ÉS A RENDŐRSÉG TÁRSADALMI SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSAI	18
1.1 AZ ÁLLAM RENDŐRSÉGE A MODERN ÁLLAMISÁG KEZDETÉN	18
1.2 A BŰNÖZÉS ELLENI HÁBORÚ	21
1.3 RENDFENNTARTÓ RENDŐRSÉG	21
1.4 A KÖZÖSSÉGI RENDŐRSÉG	24
1.5 A GLOBALIZÁCIÓ HATÁSA A BIZTONSÁGSZEMLELETRE	26
1.6 ABSZTRAKT RENDŐRSÉG	35
1.7 A GLOBALIZÁCIÓ OKOZTA REPEDÉSEK A KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET TALAPZATÁN	38
1.7.1 A közösségek átalakulása	39
1.7.2 A rendfenntartás professzionalizálódása	41
1.7.3 A közösségi rendészet megkérdőjelezése	43
1.8 A RENDÉSZETI STRATÉGIÁK VÁLTOZÁSAI.....	44
1.9 TÖBBSZEREPLŐS RENDÉSZET	46
1.10 SZOCIALISTA, POSZTKOMMUNISTA RENDFENNTARTÁS	52
1.11 A MODERN, DEMOKRATIKUS RENDÉSZET ALAPELVEI.....	57
1.11.1 Nemzetközi egyezmények.....	58
1.11.2 A rendőrség demokratikus működését vizsgáló tudományos kutatások megállapításai.....	61
2. RENDÉSZETI REFORMOK KÜLFÖLDÖN	66
A rendőri szervezetek változására ható okok	66
A rendőrség változó stratégiai orientációja	69
A rendészeti reformok elemzésének indokai, módszere, szempontjai	70
A 2. rész felépítése.....	72
2.1 EURÓPAI RENDÉSZETI REFORMOK.....	73
2.1.1 A belga rendészeti reform.....	73
2.1.2 A holland rendőrség reformja	91
2.1.3 A skót rendészeti reform	107
2.1.4 Csehország rendőrségi reformja	121
2.2 NEW YORK RENDŐRSÉGI REFORMJA (1994–1996 ÉS 2014–2016)	136
2.2.1 Előzmények.....	136
2.2.2 A rendészeti stratégia kialakításának alappillére: a szervezet diagnózisa	138
2.2.3 A brattoni stratégia agya: a Compstat	139
2.2.4 A fordulóponti helyzetkezelés és a kritikus tömeg elvére épülő vezetési stratégia.....	141
2.2.5 A stratégia beavatkozási területei.....	143
2.2.6 A bűnözés számszerű alakulása Bratton idején	146
2.2.7 A zéró tolerancia utóélete, megítélése	147
2.2.8 A Stop and Frisk probléma.....	150
2.2.9 A betört ablakok elméletének alapjai	151
2.2.10 Elméletek a bűnözés csökkenésének okaira	157
2.2.11 Az ezredforduló új rendészeti elgondolásai	161
2.2.12 Bratton második korszaka	168
2.2.13 Összegzés	173
2.3 A RENDÉSZETI REFORMOK ÖSSZEGZÉSE, KÖVETKEZTETÉSEK	175
2.3.1 A reformokat szükségessé tevő körülmények, a reformok okai	176
2.3.2 Az alkalmazott rendészeti stratégiák	177
2.3.3 A rendészeti reformok „természete”	179
2.3.4 A rendészet átalakulása és a plurális rendészet szerepe.....	184



2.3.5	Decentralizáció, demilitarizáció, depolitizáció.....	185
2.3.6	A rendészeti reform és a teljesítményértékelés összefüggései.....	187
3.	A MAGYAR RENDÉSZET VÁLTOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN – REFORMHELYZETEK ÉS FONTOLVA HALADÁS	190
3.1	ÚT A RENDSZERVÁLTÁSHOZ	190
3.2	AZ ELSŐ REFORMHELYZET: RENDŐRSÉGVÍZÍÓK, VÁLTOZTATÁSI TÖREKVÉSEK A RENDSZERVÁLTÁS ÉVEIBEN.....	194
3.2.1	Az elmaradt reform és a Team Consult vizsgálatának összefüggései	198
3.2.2	Nemzetközi együttműködés.....	202
3.2.3	A TC tevékenységének hatása a magyar rendészet működésére, az átvilágítás megítélése	203
3.3	VÁLTOZÁSOK A RENDSZERVÁLTÁS ÉVEIT KÖVETŐEN	209
3.4	A MÁSODIK REFORMHELYZET: A 2006–2010 KÖZÖTTI IDŐSZAK.....	212
3.5	A REFORMIDŐSZAKOK TANULSÁGAI.....	218
3.6	RENDÉSZETI STRATÉGIÁK A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2010-IG	221
3.7	A 2010 UTÁNI IDŐSZAK	223
3.7.1	Szervezeti változtatások.....	226
3.7.2	Mint cseppben a tenger – átfogó stratégiai célok a bűnmegelőzési stratégiákban.....	229
3.7.3	Értékelés – előremutató szemlélet hiányérzettel.....	234
3.8	A SZABÁLYOZOTT RENDŐRETIKA	238
3.9	RENDŐRSÉGÜNK ÉS AZ ALAPJOGOK.....	240
3.9.1	A rendőrséget érintő jogalkotás és az alapjogok.....	240
3.9.2	A békés gyülekezéshez való alapjog helyzete.....	245
3.9.3	Az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog a rendőrség és a romák viszonylatában	248
3.9.4	A rendőrség működéséhez kapcsolódó kontrollok.....	254
3.10	A KONTROLL FOGALMA, FAJTÁI.....	255
3.10.1	Politikai kontroll	255
3.10.2	Jogalkalmazói kontroll (jogorvoslat és alternatív kontrollok).....	256
3.10.3	Nem intézményesült kontrollmechanizmusok.....	263
3.10.4	Összegzés	265
3.11	KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET – KÖZÖSSÉGORIENTÁLT RENDÉSZETI FELFOGÁS	267
3.11.1	Történeti szemelvények a rendszerváltástól napjainkig.....	270
3.11.2	A közösségi felfogás jelölése	273
3.11.3	A körzeti megbízottak szerepe a közösségorientált működésben	281
3.11.4	Összegzés	283
3.12	PARTNERSÉG A RENDÉSZETBEN	284
3.12.1	A hazai komplementer rendészet kialakulása	284
3.12.2	A rendészet pluralizálódása 2010 után.....	286
3.12.3	Az örökös delegálása	287
3.12.4	A plurális rendészet egyes szereplőinek helye a feladatmegosztásban	289
3.12.5	A garanciák fontossága.....	295
3.12.6	Összegzés	297
4.	ABSZTRAKT RENDŐRSÉG MAGYARORSZÁGON	299
4.1	A GLOBÁLIS BIZTONSÁGI PROBLÉMÁK KEZELÉSÉNEK HATÁSAI.....	300
4.1.1	Az illegális migráció kezelésének hatása a rendőrség és a társadalom kapcsolatára.....	300
4.1.2	A COVID járvány katalizáló hatása	301
4.1.3	Az elektronikus ügyintézés.....	303
4.2	AZ INFORMÁCIÓGYŰJTŐ TEVÉKENYSÉG ÁTALAKULÁSA	305
4.3	A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSI RENDSZER ÉS A RENDŐRSÉG TÁRSADALMI INTEGRÁCIÓJÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSEI.....	306
4.4	AZ EGYSÉGES SEGÉLYHÍVÓ RENDSZER.....	312
4.4.1	A rendszer bevezetése, működésének kezdeti tapasztalatai.....	313
4.4.2	A szervezeten belüli elfogadottság.....	315
4.4.3	Külső elfogadottság.....	316
4.4.4	A segélyhívásokhoz és a tevékenységirányításhoz kapcsolódó teljesítményértékelés	318
4.4.5	Az ESR -112 rendszerben keletkező adatok, információk hasznosulása	319
4.4.6	A rendszer fejlesztési irányai.....	320
4.4.7	Következtetések az ESR-112 rendszer vizsgálata alapján	321
4.5	ÖSSZEGZÉS.....	322
5.	A FEJÉR MEGYEI RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁGON VÉGZETT VIZSGÁLATOK	324
5.1	A VIZSGÁLAT HELYE A KUTATÁSBAN, CÉLOK ÉS MÓDSZEREK	324
5.2	A MINTAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA	325



5.3	A KUTATÁS ENGEDÉLYEZÉSE.....	327
5.4	A VIZSGÁLAT KUTATÁSETIKAI SZEMPONTJAI	327
5.5	A KÖZGYŰLÉSI BESZÁMOLÓK ELEMZÉSÉNEK EREDMÉNYE	328
5.5.1	Az elemzés célja.....	328
5.5.2	Eredmények.....	329
5.5.3	Összegzés	349
5.6	A KÉRDŐÍVES VIZSGÁLAT MEGÁLLAPÍTÁSAINAK ÖSSZEGZÉSE	351
5.6.1	Biztonságfogalom.....	353
5.6.2	Rendvédelmi és igazságügyi intézmények megítélése	353
5.6.3	Közbiztonsággal kapcsolatos vélemények	354
5.6.4	Bűnmegelőzési attitűdök.....	355
5.6.5	Együttműködési készség	357
5.6.6	Összegzés, következtetések	360
5.7	A RENDŐRI VEZETŐKKEL KÉSZÍTETT INTERJÚK ÉRTÉKELÉSE.....	363
5.7.1	A közbiztonság fogalma a vezetők körében.....	365
5.7.2	A vezetői szerep értelmezése a megkérdezettek körében.....	366
5.7.3	A vezetők hatása a közbiztonságra és beosztottakra	368
5.7.4	A közbiztonság helyzetének alakulása a megkérdezettek véleménye alapján	368
5.7.5	Specialitások a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság egyes rendőri szerveinek működésében ..	371
5.7.6	A közbiztonság állapotának megítéléséhez szükséges információk és adatok	372
5.7.7	A központi feladatok szerepe a rendőrkapitányságok munkájában és illeszkedése a tényleges közbiztonsági helyzethez.....	373
5.7.8	A területileg jellemző, speciális problémák kezelésének lehetőségei.....	375
5.7.9	A rendőrkapitányságok legfontosabb együttműködő partnerei a közbiztonság fenntartásában ..	376
5.7.10	A lakosság bevonásának módjai a közbiztonsági problémák azonosításába.....	376
5.7.11	A beosztott kollégák érzékenyítése a lakosság által jelzett problémákra	377
5.7.12	A központi feladatok elvonó hatásának megjelenése a rendőrkapitányságokon.....	377
5.7.13	Az elvonó hatás ellensúlyozására irányuló helyi intézkedések	378
5.7.14	A rendőrség reformjára tett javaslatok.....	378
5.7.15	Következtetések az interjúk alapján.....	382
	A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE	384
	A HIPOTÉZISEK TELJESÜLÉSE	384
	A KUTATÁS JÖVŐBENI ÚJ IRÁNYAI.....	391
	UTÓSZÓ	393
	AZ EGYETLEN TÖRTÉNET VESZÉLYE.....	393
	IRODALOMJEGYZÉK.....	395
	FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM.....	395
	EGYÉB FORRÁSDOKUMENTUMOK.....	411
	NORMÁK JEGYZÉKE	412
	Törvények.....	412
	Kormányrendeletek és -határozatok.....	413
	Miniszeri rendeletek.....	414
	Alkotmánybírósági Határozatok	414
	Egyéb.....	414
	INTERNETES FORRÁSOK.....	415
	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE.....	424
	ÁBRÁK JEGYZÉKE.....	427
	MELLÉKLETEK	429
	1. számú melléklet: Kutatási engedély	429
	2. számú melléklet: Kutatási engedély a Kooperatív Doktori Programhoz.....	430
	3. számú melléklet: A közterületen szolgálatot teljesítő rendőrök biztonság-értelmezése, kooperativitása és a közbiztonsági problémák definiálása Fejér Megyében (kérdőív).....	432
	4. számú melléklet: Lakossági kérdőív.....	441
	5. számú melléklet: A kutatás eredményeit összegző ábrák.....	447
	6. számú melléklet: A vezetői interjú kérdései.....	463
	7. számú melléklet: A körzeti megbízotti szabályzatról szóló 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás főbb változásai a 25/2022. (VIII.11.) ORFK utasítás hatályba lépésével.....	464
	8. számú melléklet: Kritikus tömeg elvére épülő vezetés a praxisomban	467



Köszönetnyilvánítás



Bevezetés

A kutatás elméleti háttere

A témaválasztás szubjektív indoka

Harminc éve vagyok rendőr. Munkámban mindvégig az a szándék vezetett, hogy segítsék a körülöttem élő embereknek biztonságban élni. Bár nyomozóként vagy bűnügyi vezetőként számos alkalmam volt adrenalindús élményt nyújtó nyomozásokban részt venni, az igazi siker mindig az maradt, ha a környezetemben az emberek biztonságban érezték magukat és jó véleménnyel voltak a rendőrségről. Kezdő nyomozóként az első rám osztott ügyek kabátlopások voltak. A város szórakozóhelyeiről sorra tűntek el az akkoriban felkapott baseball dzsekik. Az egyik ilyen hely azon a lakótelepen működött, ahol laktam. Egy alkalommal édesanyám azzal jött haza egy lakógyűlésről, hogy a háztömb közössége igen indulatos a lopások miatt, melyek közül többnek a sértettje a környéken lakók gyermeke. Másnap a közös képviselővel körbejártam a háborgókat, és fényképeket kértem tőlük, melyen fiuk a később ellopott kabátban van. A fényképeket szétszortattam köztük azzal, hogy figyeljék az „utcán mozgó kabátokat”, és szóljanak, ha meglátják valamelyik ellopottat. A lakók össznépi nyomozásba kezdtek, információik alapján néhány napon belül elfogtuk a kabáttolvajt. Ezen felbuzdulva később rendszeresen jelentem édesanyámmal a lakógyűléseken, ahol olyan ügyekben kértek segítséget, mint hogy mit kell kezdeni a fiattal, aki rossz társaságba keveredve kábítószerrel kezdett, hogyan tessék eljárnak ki a szeméttárolóba beköltözött, jobb sorsra érdemes hajléktalant, vagy kihez forduljanak, ha azt hallják, hogy a szomszéd veri a feleségét. Amikor ezekkel a problémákkal a kapitányságon dolgozó kollégáimhoz fordultam, jobbára elküldtek, mondván, hogy én nyomozó vagyok, az ügyeim felderítésével foglalkozzak, ha egy ügy „*nem jön be a kapitányságra*”, akkor én miért is megyek elébe. Kapitányom azonban megdicsérte az előremutató közösségi szemléletemet, annál is inkább, mert a rendőrség nagy változások előtt áll, „*a bűnügyi rendőröket hamarosan civilisítik, és a rendőrkapitányság az önkormányzat alá fog tartozni.*” Szavait büszkén, ám kissé értetlenül fogadtam, fogalmam sem volt, hogy amit csinálok, az „*közösségi szemlélet*”, leginkább azért tettem, amit tettem, hogy a lakók ne anyukámon keresztül nógassák a rendőrséget a gondjaik miatt. A nagy változásokról a folyosói pletykák alapján pedig csak annyi tudatosult bennem, hogy én rendőr hadnagyból várhatóan segédfelügyelő leszek, ami



– szigorúan csak a hangása alapján megítélve – presztízsveszteség lett volna, nem tartottam túl jó ötletnek.

Aztán semmi sem változott. Maradtam hivatásos tiszt, majd egyre nagyobb egységek vezetője. Másfél évtizeddel a „kabátnyomozásokat” követően az élet úgy hozta, hogy majd’ öt éven keresztül irányíthattam a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságot, a városét, ahol fölnöttem. Tapasztalataim alapján nyilvánvaló lett, hogy a körülöttünk élők gondjait akkor tudjuk a legjobban kezelni, ha fizikailag és szemléletünkben is a közelükben maradunk, együttműködve erőnk meghatározódhat. A város minden lakótelepén körzeti megbízotti irodát nyitottunk, ehhez jó partner volt a helyi önkormányzat is.

Rövid időn belül azonban keserűen tapasztaltam meg, hogy erőfeszítéseink ellenére a közbeszédben, a sajtóban, a lakossági fórumokon és az egyre terebélyesedő közösségi médiafelületeken is éles kritikákkal kellett szembesülnünk. Az elégedetlenség nem csak helyben jelentkezett. Országos szinten a rendőrséggel szembeni intézményi bizalom 2009-ben a közepesnél gyengébb 4,5 értékűnek bizonyult (Tóth, 2009, p. 25.). A bizalmi válság kézzelfogható jeleként egyre-másra alakultak azok az önszerveződések, melyek a rendőrség alternatívájaként tűzték zászlajukra a közbiztonság helyreállítását. Érezhető volt, hogy a közbiztonság ügyének folyamatos napirenden tartása során a közvélekedés a sajtó és sok esetben a különböző politikai érdekek igényei szerint manipulálható.

A rendőrség érezhetően elbizonytalanodott. Amíg vezetői a javuló bűnügyi statisztikai eredményekkel érveltek, eközben a hétköznapiakban a szervezet nehezen találta a választ a szélsőséges szerveződések térnyerésének problémájára, vagy a biztonságérzetet romboló kis súlyú jogsértések eredményes kezelésére. Addigi pályám során a bűnözés kezelésének jókora végrehajtói és vezetői eszközkészletét halmoztam fel, azonban beláttam, hogy az addigi rutinok az új kihívásokkal szemben már nem elegendőek. A mesterképzésre jelentkezésem fő oka a személyes megújulás igénye volt, mely némileg másképp következett be, mint azt reméltem. Oktatóim a helyzetet értékelve egyértelműen foglaltak állást a rendőrség megreformálása mellett, a közösségi rendészet filozófiájának hazai meghonosítására pedig e reformok egyik oszlopaként tekintettek.

Mindeközben a 2010-es parlamenti választások után az új kurzus is legfőbb feladatai közé sorolta a közbiztonság javítását. Választási programjában új rendőrséget, erős, szolgáló és nem uralkodó rendőröket, létszámemelést és több fizetést ígért, szervezeti



átalakítást azonban nem. Az azóta eltelt időszakban radikálisan csökkent a bűncselekmények száma (URL-1), az intézményi bizalom pedig a 2009-ben tapasztalt 4,5-ről 2018-ra 6,02-re nőtt (URL-2, p. 208.). Javult a lakosság biztonságérzete is, hiszen amíg 2013-ban a lakosság kétharmada, addig 2017-ben a háromnegyede érezte magát biztonságban lakókörnyezete közterületein (URL-3, p. 18.). Mindez úgy ment végbe, hogy az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv felépítésében a rendészettudomány által megfogalmazott decentralizáció, demilitarizáció és depolitizáltság nem következett be. Gyökeresen megváltozott a rendőri munkát övező jogszabályi környezet, nőtt a rendőrség létszáma (2010 és 2016 között nagyságrendileg 5 000 fővel), korszerűsödött az eszközpark is. Az önkormányzatok rendészeti szerepvállalásában új lehetőségeket teremtett az új önkormányzati törvény, valamint az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvény hatályba lépése. Megnyílt az út az önkormányzati rendészetek előtt.

A 2013-ban hatályba lépett Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia a települések biztonságának fokozása érdekében megvalósítandó célok eléréséhez beavatkozási területként megjelöli a közösségi rendészet kialakítását. Az azóta eltelt időszak azonban világossá tette, hogy a rendőrség strukturális átalakítása továbbra sem várható a közeljövőben.

A javuló eredmények, a növekvő intézményi bizalom, valamint a fentebb leírt gyakorlati tapasztalatok ismeretében felmerült bennem a kérdés: Szükséges-e struktúraváltás egy valóban modern, a valódi problémákra érzékeny, azokra hatékony és eredményes választ adó rendőrséghez? Kiaknázunk-e minden lehetőséget a jelen rendőrségében arra, hogy a közbiztonságot a közösség erejével megvédelmezzük? Egyáltalán: alkalmas-e a jelenlegi struktúra arra, hogy vázain közösség alapú rendészeti tevékenység folyjék? Elhatároztam, hogy a rendészettudományi doktori iskolai tanulmányaim során elsősorban ezekre a kérdésekre keresem a választ.

A témaválasztás objektív okai

Az államszocializmus negyven éve után megörökölt rendőrség megújításának gondolata a rendszerváltás előttre nyúlik vissza. Az alapvető strukturális berendezkedés gyakorlatilag 1949 óta változatlan: a civil közigazgatástól elkülönülő, erősen hierarchizált és militarizált centrális irányítású államrendőrség. A pártállamban a Belügyminisztérium részét képező rendőrség szakmai és politikai



irányítása nem különült el. Működése nem a jog, hanem az állampárt uralma alatt állt, annak társadalmi ellenőrzése nem létezett. Az állam a közbiztonsággal kapcsolatos feladatok ellátása során monopolhelyzetben volt, ez egyaránt biztosította polgárainak totális ellenőrzését és a bűnözés alacsony szinten tartását, melyet az is elősegített, hogy a gazdaság is az államigazgatás irányítása alatt működött, nem létezett magántulajdon és piacgazdaság sem.

A rendszerváltást követően formálódó demokratikus jogállam már korántsem tudta a biztonságot a totális diktatúra időszakához hasonló mértékben szavatolni. A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. A demokratikus fordulat érdekében egyszerre kellett végrehajtani az igazságszolgáltatási rendszer reformját, a rendőrség demokratizálását, és meg kellett küzdeni az ugrásszerűen megnövekedett bűnözéssel. Nyilvánvaló volt az is, hogy új rendőrség csak a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása mentén formálódhatott.

A rendőrség jövőjét érintően a vélemények két pólusra oszlottak. A gyökeres fordulat hívei elsősorban az elmélet szakemberei közül kerültek ki. Céljuk volt, hogy a katonai típusú szervezetet a civil közigazgatásba integrált, decentralizált önkormányzati rendőrség váltsa fel, amely komoly garanciákat ad az erőszak-monopóliummal való visszaélésekkel szemben. A rendőri vezetők és a rendőrség szakpolitikai irányítói viszont nem fordítottak hátat a múltnak, a régi struktúra fenntartása mellett érvelve kevesebb korlátot és nagyobb felhatalmazást szerettek volna beépíteni a működésbe. Végül ez utóbbi elgondolás győzedelmeskedett (Finszter, 2008a – URL-4). Az alkotmányozás során a rendőrség egy tekintet alá került a honvédséggel,¹ immár közvetlen pártirányítás nélkül, de maradt a centrális, militarizált államrendőrségi berendezkedés.

A struktúra megváltoztatására 1990-et követően véleményem szerint több ízben nyílt lehetőség. A rendszerváltás alkalmat teremtett arra, hogy rendőrségünk nyíltan szembenézessen múltjával, megalkossa állapotának pontos diagnózisát, és esélyt kínáljon a rendőrség jogállami rendeltetésével kapcsolatos társadalmi-politikai konszenzusra. Ezek híján az elmúlt harminckét évben nem születhettek hosszú távú, a politikai kurzusok változásainak próbáját is kiálló koncepciók sem a rendőrség szervezeti felépítésére, sem pedig annak működésére vonatkozóan. És bár a megújulás folyamatosan témája volt a rendészettudomány kutatásainak, a későbbiekben

¹ 1949. évi XX. törvény VIII. fejezet



véleményem szerint már csupán egyetlen időszak kínált valós esélyt a reformszintű változásokra. A 2006 őszén Budapesten tartott demonstrációk rendőri kezelése nyomán végzett vizsgálatok rámutattak azokra a hiányosságokra, melyek szoros összefüggésben vannak a változatlanul hagyott szervezettel. E hibák komoly mértékű, társadalmi szintű elégedetlenséget és bizalmi válságot eredményeztek a rendőrséggel szemben. Mindezek, valamint, hogy 2006 ősze után gyakorlatilag nyilvánvaló volt, hogy a következő választás után kormányváltás lesz, alkalmat teremtett arra, hogy a következő években elő lehessen készíteni a rendőrség programszerű átalakítását.

Az azóta eltelt több mint egy évtizedben azonban a korábban már említett javuló eredmények, a növekvő biztonságérzet és a bizalom a rendőrség reformszerű átalakításának gondolatát visszaűzte a kutatóműhelyekbe. Több próbája is volt az utóbbi években a közösségi rendészeti szemlélet meghonosításának, ám az áttörő strukturális változás nem következett be (Christián, 2019. p. 79-89.).

Okkal merülhet fel a kérdés, hogy a bűnözés mélypontján, a társadalom bizalmával az állam intézményei közül egyik leginkább kitüntetett rendőrségen miért van szükség változtatásra? Az egyik ok épp a bűncselekmények számának csökkenése. A regisztrált bűncselekmények száma harmadára csökkent. Ennek okai rendkívül összetettek. El kell, hogy fogadjuk, hogy nincs egyetlen abszolutizálható ok, de egészen biztosan hatnak rá a rendőri tevékenység és az állam egyéb, a bűnözés feletti kontrollt közvetlenül vagy áttételesen erősítő intézkedései is. Épp az alacsony bűnözés, a magas intézményi bizalom ad lehetőséget arra, hogy látványintézkedések helyett műhelytevékenység vegye kezdetét, ahol a közösség biztonságigénye, a tudományos kutatások eredményei és a szakma véleménye egyaránt helyet kaphatnak.

A helyzet nem csupán alkalmas a változásra, hanem szükségessé is teszi azt. A globalizációs folyamatok alapjaiban változtatják meg a biztonságra és a biztonságérzetre ható körülményeket is. A biztonsági kockázatok fókuszába került globális biztonsági kockázatok Európa több országában a rendőrség társadalmi szerepének átrendeződésével jártak együtt, amelyek kihatnak a rendőrség és a társadalom viszonyára is.

Társadalmunk folyamatosan öregszik, amiből – ha áttételesen is – következtethetünk arra, hogy a jövőben kevesebb fiatalot fenyeget a bűnözővé válás, viszont az egyre idősödő népesség áldozattá válási potenciálja várhatóan megnő. A technológia gyors ütemű változása új bűnözési formákat hoz létre, a technikai fejlődést a rendőrség által használt eszközöknek is követniük kell. A várhatóan kicsúcsosodó gazdasági



válságok idején felértékelődik a rendőrség hatásosságának és hatékonyságának a kérdése, valamint az önkéntes és piaci alapon szerveződő komplementer rendészeti erőforrások szerepe. A kulturális értékek átalakulnak, jelentős vagyonok váltak elérhetővé a világhálón, ami azzal járhat, hogy a közterület büntérképe átalakul.

E dolgozat nem kívánja tagadni a változás szükségességét. Azt viszont feltételezi, hogy a változáshoz nem az egyetlen, sőt, talán nem is a legcélravezetőbb út a rendszerváltás óta elmaradt reform. A gyökeres változás szükségessége mellett érvelő rendészettudomány és a jelenlegi működéshez mereven ragaszkodó rendészetpolitika és rendészeti szakma álláspontjai között jelenleg óriási szakadék tátong, melyben hídként működhet a tudományos igénnyel megfogalmazott, gyakorlati tapasztalatokkal alátámasztott érvelés.

A kutatás célja, feladatai

A kutatás általános célja állást foglalni abban, hogy szükséges-e strukturális reform ahhoz, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartó, a társadalom civil közösségeihez és a polgárokhoz közel álló, a közösségek közbiztonsági szükségleteit felismerő, velük együttműködő, eredményes rendőrség működjön hazánkban.

A kutatás konkrét céljai közül az első, hogy az ezredforduló óta a különböző országokban végrehajtott rendőrségi reformok okainak, tartalmának és eredményeinek megismerésével közelebb kerüljünk annak megértéséhez, hogy a vizsgált országok milyen okokból hajtanak végre rendészeti reformot, melyek ezek főbb tartalmi elemei, e reformok miként harmonizálnak a közösségi rendészet elveivel, és mik a reformok végrehajtásának tapasztalatai. Ezen ismeretek egyrészt a rendőrségi reformok természetének általános megismeréséhez segíthetnek hozzá, másrészt ahhoz, hogy a megismert rendészetek változásainak tükrében is vizsgálhassuk a magyar rendőrség helyzetét.

A kutatás további részeiben – felhasználva a rendőrségi reformokról szerzett ismereteket – a vonatkozó szakirodalom és saját tapasztalataim rendszerezése útján, valamint empirikus módszerekkel vizsgálom a magyar rendőrséget, hogy a közösségekhez fűződő viszonyának megismerésén keresztül foglalhassak állást a rendészeti reform szükségességében.



A kutatás főbb kérdései

A kutatás azt az alapkérdést igyekszik körbejárni, miszerint működhet-e Magyarországon modern, demokratikus és eredményes rendőrség strukturális rendőrségi reform nélkül. Ezen belül:

- Milyen, a hazai rendőrség jövőbeni működése szempontjából hasznos tapasztalatok szűrhetők le az elemzett öt külföldi rendőrségi reform alapján? A vizsgált rendészeti reformok tapasztalatai alapján a strukturális reform a megújulás kívánatos eszköze?
- Végbementek-e és végrehajthatók-e a magyar rendőrség működésében olyan tartalmi változtatások, melyek növelik a rendőri tevékenység társadalmi integrációját?
- Alkalmas-e a mai magyar rendőrség arra, hogy a társadalom közösségeivel együttműködve azonosítsa és kezelje a társadalom közbiztonsági problémáit?

Hipotézisek

Kutatásomban az alábbi hipotéziseket vizsgálom:

A magyar rendészet megújításának nem szükségképpen útja a rendőrség decentralizálását, demilitarizálását és depolitizálását fókuszba állító rendészeti reform. A magyar rendészet jelenlegi strukturális vázán is működhet problémaérzékeny, a társadalom közösségeivel és a közigazgatással kooperáló, törvényes, demokratikus és modern rendészet. E hipotézis teljesülésének feltétele dolgozatomban az alábbi alhipotézisek teljesülése:

- a. A modern demokratikus államok XXI. század rendészeti reformjainak tapasztalatai nem támasztják alá a decentralizálás, demilitarizálás és depolitizálás együttes megvalósulásának szükségességét.
- b. A magyar rendőrség működésében különösen a rendszerváltás óta tapasztalhatók a társadalom közösségeivel való kooperáció iránti nyitottság irányába mutató változások.
- c. A magyar rendőrség működésében kimutathatók a közösségre építő kooperatív problémakezelés jegyei, és megragadhatók azok a beavatkozási szükségletek, melyek következtében a rendőrség problémaérzékenysége és kooperatív kompetenciái fejleszthetők.



A dolgozat felépítése, a kutatás köre, terjedelme

Dolgozatom öt fő részből áll, ezeken haladva fokozatosan szűkítem kutatásom fókuszát a biztonságértelmezés és a rendőrség társadalmi szerepe változásának nemzetközi térben való vizsgálatától a nemzetközi reformok és a közösségorientált rendészeti stratégiák elemzésétől a közösségi rendészeti felfogás hazai, majd Fejér megyei helyzetéig. Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy a vizsgált területek tapasztalatainak feldolgozása az általános világtrendek meghatározásától halad a hazai rendészet változási szükségleteinek megállapítása szempontjából konkrét javaslatok felé.

Dolgozatom első, elméleti részében bemutatom a biztonságértelmezés változásait a modern államiság kezdetétől napjainkig, ezzel párhuzamosan az alkalmazott rendészeti stratégiák, működési modellek összefüggéseit, megalapozva ezzel a nemzetközi rendészeti reformok elemzését. Közülük külön figyelmet szentelek a közösségi rendészetre, mint a modern rendészet alapvető rendészeti stratégiájára. Az elemzés hangsúlyos része a globalizáció és ezzel összefüggésben a kockázati társadalom biztonságértelmezésre, a rendőrség és a társadalom viszonyára és a közösségi rendészetre gyakorolt hatásának bemutatása. Ismertetem Jan Terpstra, Nick Fyfe és Renze Salet „absztrakt rendőrség”-elméletét, amely a skót és a holland rendőrség példáján keresztül mutatja be a rendőrségi reformok nem kívánatos mellékhatásaként a globális biztonsági kihívások kezelésére koncentráló rendőrségek kapcsolatrendszerének egyre inkább elvont voltát. Kifejtem a rendészet pluralizálódásának folyamatát, kiemelve ennek demokratizáló szerepét. Elemzem az egykori szocialista országok biztonságszemléletének sajátosságait és rendfenntartásuk demokratizálásának kihívásait. Végezetül állást foglalok abban, hogy napjainkban melyek a demokratikus rendfenntartás főbb kritériumai.

Az első rész tapasztalatait felhasználva dolgozatom második részben az ezredfordulón és azt követően más országokban végrehajtott rendőrségi-rendészeti reformokat vizsgálom. E fejezet célja az, hogy az ismertetett nemzetközi példákon keresztül állást foglaljon abban, hogy napjainkban melyek a rendészetek megújulásának főbb trendjei, milyen, a hazai rendészetben hasznosítható tapasztalatok szűrhetők le az egyes rendészeti reformokból. A fejezet első részében az európai rendészeti reformok közül részletesen elemzem Belgium, Hollandia, Skócia, valamint Csehország reformjait, bemutatom azok fontos, hazai viszonyok között is megfontolásra érdemes tapasztalatait. Az amerikaiétól eltérően a vizsgált európai rendőrségi reformok alapja az egyes nemzeti rendőrségek strukturális átalakítása, miközben a deklarált rendészeti stratégia változatlanul a



társadalom és a rendőrség szoros együttműködésére építő közösségi rendszet maradt. E körülmények is indokolják, hogy megvizsgáljam, mi indokolta a szerkezeti átalakításokat, melyek ezek lényegi elemei. Az elemzések fontos feladata annak megvilágítása, hogy a vizsgált országok reformjaik során hogyan reagáltak a globalizálódó biztonsági veszélyekre. Milyen módon ment végbe az állam rendszetben betöltött monopolhelyzetének megszűnése és a rendszet pluralizálódása? Mindezek pedig hogyan hatottak a rendőrség és a társadalom viszonyára?

A továbbiakban az Egyesült Államokban, New Yorkban, a William Bratton által megvalósított rendszeti reformot dolgozom fel. Ez kutatásom több aspektusában is fontos szerepet tölt be. Egyrészt tanulságul szolgálhat arról, hogy a szolgált közösségeitől eltávolodó represszív rendőrségi működés a bűnözés jelentős mértékű visszaszorulása esetén is komoly, társadalmi válságig terebélyesedő elégedetlenséget képes okozni. Másrészt William Bratton második New York-i rendőrbiztosi időszaka megmutatja, hogy milyen rendőrségi stratégia az, amely az adott rendőri struktúra jelentős megváltoztatása nélkül egyaránt képes a közösség érdekeit szolgálni és a bűnözésre hatni.

Célom, hogy az általános világtrendek és a vizsgált öt reform tapasztalatai szervesen hozzájáruljanak a dolgozat fő kérdéseit érintő álláspontom kialakításához. Ehhez a biztonságértelmezés változásainak, a más országokban végrehajtott rendszeti reformok tanulságainak leszűrése szükséges, de nem elégséges ismeret. A tapasztalatok hazai felhasználásához meg kell vizsgálni, hogy a magyar rendőrségen milyen igények és lehetőségek mutatkoztak a reform értékű megújulásra, azok miért maradtak el, milyen módon változott a rendőrség és a társadalom viszonya a rendszerváltást követően, mindezek pedig milyen változtatást tesznek szükségessé a jövőben.

Dolgozatom harmadik részében erre vállalkozom. Be kívánom mutatni, hogy a rendszerváltást követően miként haladt a magyar rendőrség demokratizálási folyamata, milyen módon jelent meg a reform értékű átalakítás igénye. A nemzetközi térben végzett vizsgálatok hozzásegítettek ahhoz, hogy a társadalom és a rendőrség kapcsolata szempontjából meghatározó szempontokat ragadjak és vizsgáljak meg a hazai rendőrség viszonylatában is.

E részben először a rendszerváltás időszakától indulva kívánom bemutatni a reform igényének megjelenését, a főbb, reformesélyeket magában hordozó időszakokat. Részletesen vizsgálom a rendszerváltás korszakát, ezen belül a Team Consult



vizsgálat megállapításait, a 2006-2010 közötti időszak változásait, valamint az azonos kriminálpolitikai szemlélettel zajló 2010 utáni éveket.

A magyar rendőrség és a társadalom viszonyát, ezen keresztül a változási szükségletek kívánatos irányait az alábbi dimenziókon keresztül mutatom be:

- a. a Társadalmi Bünmegelőzés Nemzeti Stratégiája és a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia összehasonlító elemzésével az e stratégiákban megmutatkozó kriminálpolitikát és társadalmi integrációs törekvéseket szemléltetem;
- b. a közösségekkel való viszony meghatározó indikátora az etikai előírásokban rögzített elvárt rendőri viselkedés, melynek alakulását a különböző etikai kódexek vázlatos bemutatásán keresztül ismertetem;
- c. a modern, demokratikus rendőrség egyik alapvető ismérve az egyetemes emberi szabadságjogok tiszteletben tartása. Külön alfejezetben mutatom be, hogy a magyar rendőrségen e jogok érvényesülését érintően milyen garanciák épültek ki a rendszerváltást követően és mi jellemzi korunk magyar rendőrségét. A téma teljesség igényével történő bemutatására e dolgozat nem vállalkozhat, ezért az alapjogokat érintően a rendőrség működését meghatározó jogalkotói tevékenység változásán túl két alapjog, a békés gyülekezés és az egyenlő bánásmódhoz fűződő jogok helyzetét vizsgálom részletesebben. Ehhez kapcsolódóan fontosnak tartottam azt is megvizsgálni, hogy hogyan épülnek fel az alapjogok korlátozására felhatalmazott rendőrség kontrollmechanizmusai és miként szolgálják a jogállami működést;
- d. bemutatom a társadalomba integrálódott demokratikus rendőrségek alapértékévé vált közösségi rendészeti felfogás alakulását a rendszerváltástól napjainkig.

A jelen „rendőrség-társadalom” viszonyrendszerét alapvetően meghatározza, hogy a szervezet külső és belső kapcsolataiban is egyre inkább elvonttá válik. A Jan Terpstra, Nick Fyfe és Renze Salet által „absztrakt rendőrségnek” aposztrofált és a dolgozat első fejezetében ismertetett jelenség hazai helyzetének értékelésében már empirikus kutatásom eredményeit is felhasználom. A globalizációs hatások közül az illegális migráció, a COVID-19 járvány, az elektronikus ügyintézés, az információgyűjtő tevékenység átalakulása, valamint a teljesítmény értékelés jelenlegi rendszerének és az Egységes Segélyhívó Rendszernek a bevezetése jelentős hatással voltak a rendőrség szervezeten belüli és a társadalommal ápoltságának elvonttá válásában. Ennek bemutatására vállalkozom a negyedik részben.



A felsorolt területek vizsgálata nem nélkülözheti a releváns szakirodalom feldolgozását, ugyanakkor igényli a téma önálló, empirikus adatfelvételen alapuló megismerését is.

Dolgozatom ötödik része az empirikus kutatás részletes ismertetése. A rendőrség biztonságértelmezésének, együttműködési rendszerének, valamint a közbiztonsági problémák definiálásának megismeréséhez elemeztem az adatfelvétel mintájául választott Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság megyei közgyűlés előtt tartott beszámolóit az erről rendelkező Rendőrségi Törvény hatályba lépésétől napjainkig. Ennek során elsősorban azt vizsgáltam, hogy e beszámolókból miként jelenik meg a rendőrség problémaazonosítása, a közbiztonsági problémák kezelése, valamint a rendőrség és a társadalom közösségeinek viszonya. Azt gondolom ugyanis, hogy amennyiben a rendszerváltás utáni évek magyar rendőrségében kimutathatók a társadalom közösségeivel való kooperáció iránti nyitottság irányába mutató változások és a közösségre építő kooperatív problémakezelés jegyei, úgy kutatásom jelentős lépést tesz annak igazolása felé, hogy a rendőrség megújulása reform nélkül is lehetséges.

Beavatkozó vizsgálataim során a főkapitányság rendőrkapitányságain dolgozó, közterületi munkában érintett rendőrök megkérdezésével a rendőrök biztonságértelmezését, problémakezelési beállítódásait és kooperációs készségét önkitöltős kérdőívvel vizsgáltam. E kérdőív eredményeit összehasonlítom a 2016-ban a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának megrendelése alapján a „Biztonságban, Alba Regiában” című kutatás eredményeivel. E kutatás során a megyeszékhely 1000 fős mintájának kérdőíves megkérdezésével mérték fel a lakosság biztonságról, a közbiztonság intézményeinek fontosságáról és hatékonyságáról alkotott véleményét. Mindemellett a szervezeti egységek működését döntéseikkel alapjaiban befolyásoló vezetők attitűdjeit félig strukturált interjúk segítségével vizsgáltam. Az interjúk rávilágíthatnak arra, hogy a vezetők hogyan azonosítják a helyben jelentkező problémákat, milyen lehetőségeik, mozgásterük és egyéni módszereik vannak arra, hogy ezeket megfelelően kezeljék, hogyan gondolkodnak a társadalom helyi közösségeivel és a rendészet rendőrségen kívüli szereplőivel való együttműködésről.

Az elvégzett vizsgálatok lehetőséget teremtenek arra, hogy a rendőrök és a polgárok biztonságértelmezését és problémadefiniálását összevegyem, elősegítve a rendőrségnek a társadalom közösségeivel való kooperációjáról és a társadalmi integrációról történő állásfoglalást. Amennyiben ugyanis látható, hogy a rendőrség tagjai ezekről a kérdésekről a polgárokhoz hasonlóan gondolkodnak, alátámaszthatók a kooperációs készség fejlődésére vonatkozó hipotézisek, melyek megerősíthetik a rendőrség



reform nélküli átalakulásának lehetőségét feltételező fő feltevésemet.

Az elvégzett vizsgálatok eredményeként reményeim szerint állást lehet foglalni a kutatásom alapkérdéseit és hipotéziseinek helytállóságát érintően, valamint megfogalmazhatók azok a változási szükségletek, amelyekkel a magyar rendőrség problémadefiniálása adekvát lehet, kooperációs készsége pedig alkalmassá teszi arra, hogy a jelenlegi szervezeti struktúrájában is képes legyen a közösségekkel együttműködve védelmezni a közbiztonságot.

A disszertáció a rendészettudomány és a társ-tudományágak eddigi megállapításaira, a munkám során szerzett tapasztalatokra és az empirikus kutatás adataira egyaránt támaszkodik. Az idézeteket dőlt betűvel jelöltem, a hosszabbakat a törzsszövegtől elkülönítve tüntettem fel. Kutatásom egyik alapvető indítéka a tudományos és a gyakorlati munkából szerzett ismeretek együttes bemutatása, ezért – ahol csak tudtam – megállapításaimat gyakorlati példákkal is illusztrálom. Ezeket keretes írásként tüntettem fel.

A téma diszciplináris beágyazottsága

Annak érdekében, hogy megállapítsuk, hogy a kutatás pontosan mely tudományterületekről és tudományágakból meríti ismereteit, a kutatás céljára és az azt meghatározó tényezőkre kell különös gondot fordítani.

Egy a rendőrség működését vizsgáló kutatás a rendészettudomány eredményeit gyarapíthatja. Azonban e fiatal tudomány alapvetően más tudományok ismereteinek integrálásával alakította ki önálló szabályait, fogalomtárát, módszertanát és eszközrendszerét, így e téma is igényli a multidiszciplináris gondolkodást. A közigazgatás részeként értelmezett rendészet számos tekintetben hordozza a közigazgatás működésének jegyeit és természetét. Tanulmányozása során nem nélkülözhető a közigazgatás-tudományi megközelítés. A működést szabályozói alapján is megérteni igyekvő vizsgálódás elválaszthatatlan az állam- és jogtudomány területétől.

Az állam- és jogtudományi elemzések azonban csak korlátozottan alkalmasak a rendészet megismerésére, hiszen a normák – ahogy arra Finszter rámutat – azt mutatják meg, hogy milyennek kell lennie a rendészeti igazgatásnak, nem pedig azt, hogy milyen is valójában (Finszter, 2013, p. 6.). A jogi norma a szabályozott tárgy általános és tipikus jegyeinek leírásával ér el eredményt, de nem nyújt információt az egyedi jogalkalmazás mikéntjére, melyet a rendőrség a generális felhatalmazás és a széleskörű diszkrecionális jogosultságok eszközeinek alkalmazásával kezel. A



rendészeti működés spontán, amorf és autonóm jegyei a jogtudomány módszerével nem vizsgálhatóak (Boda et. al. 2016, p. 4.).

A szervezet vezetésének és irányításának feltárásához részben a hadtudományhoz és jelentős részben a szervezéstudományhoz kell fordulnunk, azonban ezek tanai korlátozottan hasznosíthatók csupán egy rendőrséget vizsgáló kutatásban. Kétségtelen, hogy a rendőri tevékenységek közül néhány – így a csapaterővel végrehajtott rendőri tevékenység és a határőrizet is – merít a hadtudomány fogalom- és eszköztárából, azonban a csapaterővel végrehajtott rendőri műveletek alapvető rendeltetésében megmutatkoznak azok a sajátosságok, melyek alapján azok a hadtudomány eszközszerével nehezen értelmezhetők. Míg ugyanis háborús helyzetben az országra leselkedő totális veszély elhárítására rendelt, katonai feladatokat végrehajtó csapatok rendeltetése az ellenség megsemmisítése, addig a rendészeti beavatkozás a minimális erőszak elvét követi. A Rendőrségi Törvény szerinti csapaterő a relatív veszély elhárítására alkalmazott kényszerítő eszköz, nincs ellensége, a vele szemben álló tömeg kezelésének célja a megbomlott közrend helyreállítása. Továbbá amíg a katonai hivatás az egyéntől a teljes önfeláldozást várja, a rendőr maximális kockázata a veszély vállalása.

A szervezéstudomány alkalmazása sem lehet teljes körű, hiszen az a piaci versenyben való helytállást tanítja, a rendészetben azonban nincs versenyhelyzet. Eredményesség az erőforrások felhasználásának optimalizálásával – ezek a versenyszférában működő szervezet irányításának alapvető mozgató elvei. A rendészetben e kettővel egyenrangú szempont a törvényesség is. Az eredményesség mérésének egzaktága nem mérhető a profitban manifesztálódó teljesítményével. Irányításában, stratégiaalkotásában nem jelentkeznek a változó viszonyokhoz folyamatosan igazodó tulajdonosi érdekek. A szervezet és ügyfelei kapcsolata jelenleg hierarchikus, melyben az ügyfél-elégedettségre törekvés nem organikus eleme a működésnek. S míg a magánszektorban az eredményes és hatékony működés vezetőnek és végrehajtónak elemi érdeke, a közszférában a közös érdekek mentén kialakuló kooperáció helyett a közszolga feltétlen engedelmessége jelentkezik.

A kutatás empirikus részében a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság problémaérzékenységét, a civil közösségekkel való kooperációs készségét vizsgálom a társadalomkutatás eszközeivel (interjú, kérdőív) operálva. A bűnügyi helyzet elemzése során a bűnözés leírására alkalmas tudományok, a kriminológia és a kriminalisztika területét érintem.



A rendészet, mint a tudományos kutatások tárgya

Krémer Ferenc szerint a rendőrséget akkor kezdik el kutatni, amikor felmerül a rendőrség társadalmi kontrolljának szükségessége (Krémer, 2018, p. 4.).

A nemzetközi térben ez a szükséglet az 1960-as években jelent meg. Az USA-ban és Európában életre hívott és teret nyert társadalmi mozgalmak nyomán újra kellett értelmezni államnak és polgárának egymáshoz való viszonyát, ezen belül a rendőrség által alkalmazott módszereket, szervezeti felépítését és gondolkodásmódját. Milyen cél érdekében létezik a rendőrség? Megfelelő eszköz-e az erőszak a társadalmi problémák kezelésére? Vajon van-e értelme a rendőri erőszaknak és brutalitásnak? Mit lehet tenni a rendőri korrupció ellen? Miért alkalmatlan a rendőrség a bűnözés kontrolljára? Ezekre a kérdésekre elsősorban a szociológia tudományának művelői keresték a választ. A rendőrség az 1980-as évekig a szociológusok kutatási terepe volt, és sokáig tartotta magát az a vélekedés, hogy a rendészettudomány csak gyakorlati kérdésekkel foglalkozik, az elméleti kereteket a bűnügyi igazságszolgáltatás adja. William G. Bailey szerkesztésében jelent meg 1989-ben a rendészettudomány enciklopédiája, melyben elsősorban a rendőrség és a társadalom viszonyával, a rendészetpolitikával, a rendőri működés devianciájával és a rendőrségi szervezet működési problémáival foglalkozó tanulmányok kaptak helyet (Bailey, 1989). Az azóta eltelt időben is ezek a fő kutatási irányok.

Nehéz helyzettel szembesül a kutató, aki a rendészet megismerésére vállalkozik. Ugyanis amennyire kíváncsi az általa megismerni kívánt rendszer a civil világ titkaira, épp annyira zárja el a külső szemlélő elől önnön működésének legjavát. Márpedig az a rendszer, amelyik nem ismerhető meg, és emiatt nem érheti kritika sem, nem fogja tudni befogadni az újat, és kívülről nem lehet hatni rá. Ebben a nehéz helyzetben találták magukat a XX. század utolsó évtizedéhez érve a rendszerváltó országok rendőrségei is. Úgy kellett megújulniuk, hogy eddig nem nézhettek szembe azzal, hogy milyenek voltak korábban. Tisztázniuk kellett, hogy miként tekintsenek korábbi működésükre: azt a megújulás talapzataként vagy ellenpontjaként értékeljék. A rendészeti kutatások megélénkülését Kelet-Európában is a rendőrség demokratizálódása iránti igény okozta. Mint azt már az előzőekben is említettem, a „magyar változat munkatársai” a rendészetet gyakorló vezetők, politikai szereplők közül kerültek ki, így egyenes út vezetett a múlt elfogadásához és a gyökeres átalakítás elvetéséhez. A kutatási eredmények közül a kritikai tartalmúakról tudomást sem vettek. A rendészettudomány, mint formálódó tudomány ebben az időszakban még más



tudományágak kritériumrendszerében próbálta magát elhelyezni. És bár a jogtudomány, a hadtudomány, a szervezéstan, a kriminalisztika, a kriminológia, a szociológia és több más tudományág is mutat kompetenciát a rendőri működés egyes részeinek tanulmányozására, bebizonyosodott, hogy ezek egyike sem nyújt elégséges ismeretet a rendészet egészének megértéséhez. Megfogalmazódott egy olyan önálló tudományág kimunkálásának igénye, mely a felsorolt tudományágak tanainak irányában nyitott, de speciális szemlélettel, önálló módszertannal teremti meg a rendészet megismerésének lehetőségét.

Mint fiatal tudománynak, a rendészet tanának is fontos feladata az általa használt fogalmi rendszer tisztázása, az egzakt, a kritika próbáját kiálló módszertan kidolgozása. A rendészet leírására használatos fogalmak közismertek, s mint ilyenek, számos előítélettel, indulati megközelítéssel terhesek. Az egységes fogalmi rendszer megalkotására a Magyar Rendészettudományi Társaság tett először kísérletet, amikor 2008-ban 2000 szavas szószeretbe gyűjtötte a rendészettel kapcsolatos legfontosabb kifejezéseket. Újabb fontos mérföldkő a 2019-ben a Nemzeti Közszołgálati Egyetem által szerkesztett Rendészettudományi Szaklexikon (Boda, 2019) melyben több mint 3.000 szócikk alkotja a magyar rendészet fogalomtárát. Az ebben szereplő fogalmak közül azonban jónéhány definiálása körül máig élénk vita zajlik, emiatt a lexikonnak a léte üdvözlendő, a tartalma azonban folyamatos fejlesztést igényel.

A módszertan máig befejezetlen kimunkálása során alapvetés volt, hogy a rendőri működés kutatásának célja a gyakorlat jobbítása, ehhez pedig empirikus elemzéseken nyugvó kutatási eredmények szükségesek, melyek a gyakorlat számára hasznosíthatóak. Finszter szerint tudományos igényesség szükséges a rendészet modernizációjához és a rendészeti jog megeremtéséhez is. Az alkalmazott kutatások nem téveszthetők össze a gyakorlattal, azonban az is fontos, hogy az elmélet ne szakadjon el a gyakorlattól. „A kutatások fő forrása az esettanulmány, a tudományos teljesítményt a felismerések alkalmazhatósága is minősíti.” – mondja erről (Finszter, 2017, p. 7.).

A gyakorlattal szövetségben álló tudomány azonban nem mondhat le kritikai alaptermészetéről és a nyílt, kritikus tudományos térről, melyben eredményeit megmérheti. Ahogy Jürgen Habermas írja: „Minden társadalomtudománynak az a legfontosabb teljesítménye, hogy a kompetenciájába tartozó társadalmi jelenségeket „kritikailag kutatható tárgyi világgá változtatja.” (Habermas, 1994, p. 33.). Ehhez a módszertan egységesítésén túl szükség volt a rendőri működés keretein kívül eső, de arra rálátással bíró kutatóműhelyekre, a kutatómunka intézményrendszerének kiépülésére.



Az egyik első ilyen a Magyar Rendészettudományi Társaság volt, mely hazánkban lerakta az intézményesült rendészettudomány alapjait. Az elmúlt tizenöt évben kialakultak a rendészettudomány hazai szervezeti keretei. Működik a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa, a Magyar Tudományos Akadémia pedig a IX. Közgazdasági és Jogi Osztályán adott helyet a Rendészettudományi Albizottságnak. A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara 2012-ben, a Rendészettudományi Doktori Iskola pedig 2016-ban kezdte meg működését.

A gyakorlat számára hasznos ismeretek átadására igyekvő kutató helyzete ugyanakkor ma sem könnyű. Erről Kerezsi Klára és Pap András így vélekedik (Kerezsi–Pap, 2015, p. 72.):

„Jelentős probléma ugyanakkor a rendészettudományi kutatások területén, hogy az elméleti szakemberek jó része nem rendelkezik elegendő tudással a rendészeti munka napi gyakorlatáról. Ezért sok esetben olyan területeken folynak kutatások, amelyek csak a kutatók érdeklődésére tartanak számot, de nincsenek szoros kapcsolatban a gyakorlat napi kihívásaival. A tudás- vagy ismeretalapú rendészeti kultúra kialakítása csak hosszabb folyamat eredménye lehet, mert a hazai rendészeti szerveknél sincs tradíciója az elméleti problémák kezelésének. A gyakorlati szakember nem tölti idejét az elméleti folyóiratok olvasásával, és bár a rendészettudomány területén erős szkepticizmus tapasztalható a társadalomtudományokkal szemben, a természettudományok elfogadottsága erős.”

Ezt a tudományt és a gyakorlatot egymástól kétségtelenül távol tartó nehézséget oldhatja a Rendészettudományi Doktori Iskola, amelynek doktoranduszai között az elmélet és a gyakorlat emberei egyaránt megtalálhatóak. A tudományos érdeklődést mutató, kutatásra vállalkozó gyakorló rendészek segíthetnek megtalálni az utat a tudomány eredményeinek gyakorlati hasznosulásához. Amíg azonban a tudós mércéje az ideális, a gyakorlat embere az optimumra törekszik. Az előzőekben leírtak (a rendszerváltás, vagy a 2006. utáni reformesemények elszalasztása) rávilágítottak arra, hogy könnyen válhat a változatlanság menedzselésévé, ha a megújítást azokra bízják, akik a régi rendszernek is fogaskerekei voltak. „Aki ezt a tudományt műveli, annak civilként kell gondolkodnia, még akkor is, ha rendőr, vagy az volt” – állítja Krémer (Krémer, 2018, p. 7.) A Rendészettudományi Doktori Iskola azon törekvése, hogy intézményi kereteivel, képzési rendszerével gyakorlati szakemberek tudományos kutatásait segítse elő, akkor lesz sikeres, ha nagy gondot fordít arra, hogy ezekben a kutatásokban a bennfentesek tapasztalata a kívülállók objektivitásával ötvöződjön.

Kutatásom a társadalmi irányultságú és az összehasonlító rendészettudomány terepén zajlik és szándékom szerint erősíti a tudományos igénnyel fellépő gyakorlati szakemberek kutatásainak híd szerepét a rendészettudomány és a mindennapok alkalmazott rendészete között.



A kutatás várható hozadékai

1. A kutatás révén nyomon követhető a biztonságértelmezés és a rendőrség társadalmi rendeltetésének dinamikus változása, e folyamat hatása korunk rendőrségeire.
2. A magyar rendészettudományban eddig nem tapasztalt részletességgel tárhatók fel az ezredfordulón és azóta más országokban végrehajtott rendészeti reformok tapasztalatai, különös tekintettel azoknak a Magyarországon kívánatos megújulás szempontjából releváns aspektusaira.
3. Képet nyerhetünk arról, hogy a mai magyar rendőrségi működésben hogyan történik a közbiztonsági problémák azonosítása és kezelése, milyen módon van jelen a közösséggel való kooperáció szükséglete, ez miként épült be a rendőrség működésébe.
4. Láthatóvá válnak azok a beavatkozási területek, amelyek a jelenlegi struktúrában is növelhetik a társadalmi integráltság minőségét.
5. A vizsgált megye empirikus kutatásának eredményei pedig segíthetnek abban, hogy olyan javaslatokat tegyünk a működés tartalmi elemeinek változtatására, melyek később a teljes rendőrségre értelmezhetővé válhatnak, és hozzásegítenek a rendőrség modernizációjához.

Fontosnak tartom leszögezni, hogy kutatásom akkor sem lesz haszontalan, ha annak eredménye azt a hazai rendészettudományban általánosan elfogadott nézetet támasztja alá, hogy a jelenlegi hierarchikus, militarizált és centralizált struktúra nem alkalmas arra, hogy működését a társadalom közösségeivel való kooperatív problémakezelésre alapozza. Ez esetben hozzáadott értéke abban mutatkozhat meg, hogy segítségével meghúzhatók az integrációs lehetőségek határai, és kimutathatók az ezeket a határokat feszítő szükségletek. Ilyen módon pedig indirekt úton fejeződhet ki a rendőrség társadalmi rendeltetése.



1. A biztonságértelmezés és a rendőrség társadalmi szerepének változásai

1.1 Az állam rendőrsége a modern államiség kezdetén

Az egyes rendőrségi reformok részletes tanulmányozása előtt fontos megérteni és értelmezni a biztonsággal kapcsolatos nézetek és a biztonság védelmezésében kulcsszerepet játszó rendőrség társadalmi szerepeinek alakulását.

„A rendőrség tulajdonképpeni funkcióját tekintve egy szabad társadalomban anomália. Jelentős hatalommal látják el ugyan a végrehajtó hatalom rendszerében, ezt a hatalmat azonban csak vonakodva és korlátok közé szorítva adják meg neki. Hatalma, sajátos formáit tekintve – az egyének letartóztatásához, felkutatásukhoz, őrizetbe vételiükhöz és ellenük erőszak alkalmazásához való jog –, félelmetes, ahogyan képes a szabadságot szétrombolni, a magánszférába betörni, az egyénekre váratlanul és közvetlenül hatást gyakorolni. Ráadásul, ez az óriási hatalom, szükségképpen, a bürokrácia legalacsonyabb szintjén elhelyezkedőkhöz delegált, akik a legtöbb esetben ellenőrzés és felügyelet nélkül gyakorolják azt.” (Goldstein, 1977, p. 1.)

E gondolat mintegy felütésként olvasható Hermann Goldsteinnek, a problémaorientált rendészet atyjának a *Policing a Free Society* című könyvében, és kitűnően illusztrálja a demokratikus rendészet alapidilemmáját: Melyek a rendőri hatalomgyakorlás keretei, és mi a rendőrség társadalmi szerepe egy demokratikus társadalomban?

Neocleous szerint a rendőrség története az államhatalom története. Következésképpen minden rendőrségi elméletnek tartalmaznia kell az államhatalom elméletét. Ugyanez megfordítva is igaz: az államhatalom bármely elméletének szükségszerűen a rendőrség elméletéből kell állnia. A rendőrség társadalmi rend kialakításában betöltött szerepéről írt *The Fabrication of Social Order* című könyvében megállapítja, hogy a biztonságról való modern politikai gondolkodás és ezzel együtt a mai rendészet-felfogás a feudális rend megbomlásával és a feudalizmus fenntartásában érdekelt uralkodó csoportok lehetőségeivel függ össze (Neocleous, 2000, p. 1.).

A feudalista rendfenntartás a „jó rend” kialakítására és megőrzésére, az államhatalmi status quo fenntartására létrehozott intézményrendszer volt. A XVII–XVIII. század fordulóján a piaczgazdaságok létrejöttével a társadalmak nyitottabbá, a mindennapi élet problémái összetettebbé váltak. A közrend védelmezése olyan apparátust igényelt, amely az erőszak-monopóliumot szakértelemmel gyakorolja, és hatósági jogkörrel felhatalmazva képes érvényesíteni az állam által alkotott és elvárt rendet (Finszter, 2020, p. 93.). Az állam és a polgárok viszonyát szabályozó közjog azonban ebben az időben még nem létezett, ahogy ebből következően a rendfenntartás



társadalmi ellenőrzése sem. A társadalom ki volt szolgáltatva az állam akaratának, amely meghatározza, hogy mi a rend, ennek betartatásához pedig korlátlan felhatalmazást ad rendőreinek. Az abszolutizmus államirányító szemléletében a társadalmi rend kialakítása az uralkodó privilégiuma, melynek birtokában gondoskodhat az emberek megalégedését szolgáló együttélés szabályainak kialakításáról és a társadalmi békéről (Neocleous, 2000, p. 2.). E felfogásban az egyén biztonsági érdekei a rendfenntartásban egyáltalán nem jelentek meg, különösen abban az esetben, ha társadalomban elfoglalt helyénél (pl. nemesi rangjánál) fogva nem élvezett előjogokat.

A felvilágosult abszolutizmusban a rendőrség intézményrendszere elsősorban a szegénységből fakadó problémák kezelését, ezzel együtt a munka felértékelését volt hivatott szolgálni (Neocleous, 2000, p. 11.). A polgári forradalmak nyomán létrejövő modern államokban a külső és belső biztonság védelmének szervezeti rendszere egymástól elkülönült, ekkor vált el a politikai-katonai szervezet a rendőrségtől. A belső biztonságot szavatoló rendszerek pedig elsősorban az emberi jogok oltalmazásának igényéből fakadóan váltak szét rendőrségi és nemzetbiztonsági szolgálatokra.

A modern polgári nemzetállamok kialakulásával, a magán- és közjog szétválásával és az emberi és polgári szabadságjogok elismerésével a rendőri munka már nem csupán a fennálló hatalmat konzerváló erőszakszervezetként, hanem elsősorban mint professzionalitást igénylő szakma kezdett el működni.

A XIX. század elején az ipari forradalom és az ezzel együtt járó polgáriasodás kialakította az erős állam szükségletét. A városok mérete és gazdasági jelentősége exponenciálisan fejlődött. Világossá vált, hogy a rendfenntartás addigi helyi szintű módszerei már nem elég hatékonyak. Angliában az állami rendőrség létrehozása érdekében a kormány parlamenti bizottságot hozott létre, melyet belügyminiszterre történő kinevezését követően Sir Robert Peel vezetett. Peel úgy vélte, hogy a rendőrség egységesítésének útja a hivatásszerűen űzött professzionális rendőrség létrehozása. A közmegegyezés elősegítése érdekében Peel nyilvánosságra hozta a szerveződő Metropolitan Police alapelveit, melyek a következők voltak (URL-5).

1. A bűnözés és a rendbontás megelőzése, a katonai erővel való elfojtásuk és a szigorú jogi büntetés alternatívájaként.
2. Mindig felismerni, hogy a rendőrségnek a feladatai és kötelességei teljesítéséhez szükséges ereje attól függ, hogy a közvélemény elfogadja-e létezését,



- tevékenységét és magatartását, és hogy képes-e biztosítani és fenntartani a közvélemény tiszteletét.
3. Mindig fel kell ismerni, hogy a közvélemény tiszteletének és elismerésének biztosítása és fenntartása a közvélemény készséges együttműködésének biztosítását is jelenti a törvények betartásának biztosításában.
 4. Mindig fel kell ismerni, hogy a közösség együttműködésének biztosítása arányosan csökkenti a rendőri célok eléréséhez szükséges fizikai erő és kényszer alkalmazásának szükségességét.
 5. A közvélemény kegyeit nem a közvéleménynek való megfeleléssel kell keresni és megőrizni, hanem azzal, hogy a politikától teljesen függetlenül, az egyes törvények tartalmának igazságosságára vagy igazságtalanságára való tekintet nélkül, pártatlan jogszolgáltatással szolgálják a közösséget.
 6. Csak akkor kerüljön sor fizikai erőszak alkalmazására, ha a meggyőzés, a felvilágosítás és a figyelmeztetés nem bizonyul elegendőnek a jogkövetés vagy a közrend helyreállításának biztosításához, és csak a rendőri cél eléréséhez szükséges minimális mértékű fizikai erőt alkalmazzák.
 7. Mindig olyan kapcsolatot kell fenntartani a nyilvánossággal, amely valósággá teszi azt a történelmi hagyományt, hogy a polgárok a rend őrei, a rendőrség tagjai pedig olyan polgárok, akiket azért fizetnek, hogy teljes idejű figyelmet fordítsanak olyan feladatokra, amelyek a közösség jóléte és létezése érdekében minden állampolgárra hárulnak.
 8. Mindig el kell ismerni a rendőrség végrehajtó funkcióinak szigorú betartásának szükségességét, és tartózkodni kell attól, hogy akár csak látszólag is kisajátítsák az igazságszolgáltatást.
 9. Mindig fel kell ismerni, hogy a rendőrség hatékonyságának próbája a bűnözés és a rendbontás hiánya, és nem a velük szembeni rendőri fellépés látható bizonyítékai.

A fenti alapelvek mentén működtetett Metropolitan Police-t tekintjük a közösségi rendészet előfutárának. Ebben a szemléletben a rendőrök egyenruhás állampolgároknak tekinthetők, akik felhatalmazásaikat arra használják, hogy polgártársaik beleegyezésével örködjének a közbiztonság felett. Beleegyezésen azt értjük, hogy a rendőrség tevékenysége társadalmi konszenzuson alapul, mely a működés átláthatóságából, a hatáskörök gyakorlásának integritásából és az elszámoltathatóságukból következik. A rendőrség a közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében konzultál a közösséggel, együttműködik más szervezetekkel.



1.2 A bűnözés elleni háború

A XX. századra megszilárduló osztálykülönbségek és a felgyorsuló technikai fejlődés átformálták a rendőrség társadalmi szerepét. A rendőri munka alapvető rendeltetésének a társadalom uralkodó osztályai által közösen elfogadott normák betartatását tartották. A korszak biztonságszemléletére jellemző, hogy a társadalom patológikus jelenséggként értelmezte a bűnözést és azokat a magatartásokat, amelyek veszélyeztették a társadalmi normák által rendezett életet. A rendőrség választóvonalként (a kor gyakorta használt szlogenjével: vékony kék vonalként) működött a rend és a káosz között. A bűnözés elleni háború korszakában a rendőrség még gyakorta lépett fel a rendellenességek ellen harcoló hadsereggént, melyet a kényszer alkalmazására hoztak létre (Bittner, 1970, p. 50.).

Ebben az időben, a bűnözés elleni háború korszakában a társadalom „kék vonal alatti” részébe tartozók felett a rendőrség általános kontrollt gyakorolt, mindenki, aki ide tartozott gyanús volt, a rendőrséget áthatotta az előítélet (Krémer, 2003, p. 27.).

A vékony kék vonalként jellemzés azért is plasztikus, mert a rendvédelem maga is elszigetelődött a társadalomtól. Az együttélés szabályait formáló társadalmi csoportok számára a rendőri munka alantas foglalkozás volt, mely a bűn ellen folyó harcban maga is a bűnözés részévé válik. Az üldözött rétegekben az agresszív rendőri fellépéssel szemben félelem és gyűlölet alakult ki. (E szerepfelfogás kevésbé markánsan, de ma is áthatja a rendőrség megítélését.) (Krémer, 2003, p. 28.). A rendőrség sajátos szubkultúrát alakított ki, melyben a militáns rend és a parancs rendezőelvként határozta meg a szervezet működését, e működési mechanizmus azonban tovább növelte a rendőrséggel szembeni elutasítottságot (Bittner, 1970, p. 55.). Finszter Géza szerint e korszak egy olyan világ volt, *„amelyben a törvény nem szabályoz, hanem felhatalmaz, a hatósági erőszak a »jó ügy« szolgálatában korlátlan, a hierarchia határozza meg a szakértelmet, a titkosság alapvető működési feltétel.”* (Finszter, 2020, p. 93.).

1.3 Rendfenntartó rendőrség

A munka reaktívvá vált, fókuszába a hatásosság került, ennek vadhajításai – a túlkapások és a korrupció – jelenség szintűvé váltak. Legélesebben ez az Egyesült Államokban mutatkozott meg, ahol a rendőrséggel szembeni elégedetlenség miatt



Hoover elnök 1928-ban az állami főügyész, George W. Wickersham vezetésével felállította az Országos Jogkövetési és Végrehajtási Bizottságot, melynek feladata az igazságszolgáltatási rendszer reformjának előkészítése volt. A Wickersham-bizottság munkája során részletesen tanulmányozta a rendőrség működését. Tagjai közül August Vollner,² Berkeley, majd Los Angeles rendőrpáncsnoka a megújulás kívánatos útját a rendőrség technikai fejlesztésében és professzionálisan képzett rendőrségképében látta, amelynek figyelme a bűnözés elleni harc helyett a béke fenntartása felé fordul (URL-6).

A döntően Vollner javaslatára épülő rendőrségi reform az Egyesült Államokban létrehozta a rendfenntartás modelljét, mely a domináns normarendszer fenntartására összpontosította figyelmét. A rendőr feladata a demokratikus értékrend megőrzése, a társadalmi béke zavartalanságának biztosítása volt (Bailey, 1989, p. 67.).

Az erre képzett rendőrrel szembeni elvárás volt, hogy a társadalmi problémákra érzékenyen reagáljon, képes legyen önállóan dönteni és cselekedni egy-egy problémás helyzet kezelése során, ezt pedig leginkább úgy lehetett elérni, ha a rendőr maga is aktív részesévé vált a rábízott körzet életének (Wilson, 1973, p. 291. – idézi Krémer, 2003, p. 29.). A rendőr már nem katonaként viselkedett, hanem a konfliktushelyzeteket professzionálisan kezelni képes szakemberként.

A rendfenntartás rendőrének intézkedései a bűnözés elleni háborúban tapasztaltnál sokkal szélesebb spektrumúak, olyan élethelyzetekben is elvárták tőle a segítséget, amely addig nem érte el a rendőrség ingerküszöbét. A családi konfliktusok, a társas együttélés sokrétű gondjainak megoldása a rendőrséget olyan mezőre terelte, melyben a pusztá jogalkalmazás már nem mindig volt elégséges a problémák rendezésére.

A rendfenntartó rendőrség hatóképességének végességét elsősorban az jelentette, hogy a védelmezett, rendként értelmezett normarendszer a közösségek domináns csoportjainak konszenzusára épült, de az egyre sokrétűbbé váló társadalomban közel sem volt mindenki által elfogadott. Újra előtérbe került a rendőrség szolgáltató funkciója, melyben a problémák sokféleségére kellett adekvát választ találni. Az olyan mikroközösségek problémáira, mint a család, vagy a szomszédság, a megoldást a közösségeken belül, az ott uralkodó szabályok között kellett keresni. Ebben a helyzetben a rendőrtől a közösségek sokkal inkább azt várták, hogy biztonságot

² August Vollner korának úttörőjeként rendőri vezetői munkássága mellett tudományos igénnyel tanulmányozta a bűnözés és a rendőri tevékenység összefüggéseit, Amerikában őt tekintik a modern kriminológia atyjának.



szolgáltasson többségnek és kisebbségnek egyaránt.

A biztonságszemléletet és a rendőrség szerepének változását a fentieken túl több, kulcsfontosságú körülmény is befolyásolta. A XX. század első évtizedeiben teret nyert fasiszta és kommunista elnyomó ideológiák az emberi jogok intézményrendszerét a második világháború végére teljesen lerombolták. E szélsőséges ideológiák azonosságot mutattak abban, hogy mind az emberi jogok meghatározó szerepét, mind a polgári alkotmányosság demokratikus hatalomgyakorlási intézményrendszerét elvetették (Szikinger, 2009, p. 7.). A világháborúkat követően kialakult az igény a jog uralmát erősítő garanciákra, melyek biztosították, hogy a törvény nem válhat az önkény eszközévé. Az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az alapértékek helyreállítását tűzte ki célul a teljes nemzetközi közösség együttműködésével. A Nyilatkozat, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), valamint a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya (1966) jelentősen formálta a rendőrségek működésének kereteit is. A joguralom, a demokratikus politikai rendszer és a hatalommegosztás elveinek érvényesítése biztosította a rendőrállamok újbóli kialakulásának megakadályozását (Finszter, 2020, p. 96.).

Jelentős hatással volt a rendőri tevékenységre a technikai fejlődés is. A hagyományos rendfenntartás a rendőr közterületen való megjelenésének elrettentő hatásával operált. A mobilitás terjeszkedése, a telefon, majd a kétirányú rádióforgalmazást lehetővé tévő technika lehetőséget teremtett a reaktív járőrözésre. A rendőrség elérhetővé vált a polgárok számára, akik közvetlenül mozgósíthatták a rendőrséget sérelmük orvoslására. A rádiótechnika fejlődésével a rendőrség reakálási rendszere kifinomultabbá vált, lehetőség nyílt arra is, hogy a járőr folyamatos híresszekötetésben álljon a központtal, tevékenységét a rádión kapott utasításoknak megfelelően lássa el. A számítógépek elterjedésével a kommunikációs központok munkatársai arra is lehetőséget kaptak, hogy az erőforrások elosztásához az informatikát hívják segítségül. Ez segítette életre a tevékenységirányítás ma ismert, centrális formáját.

A segélyhívások elterjedésével azonban azzal is szembe kellett nézni, hogy a könnyen elérhető rendőrség számára a polgárok az addiginál jóval több feladatot adtak, ez pedig a reakálási képesség növelését tette szükségessé. Az erőforrások szűkössége miatt a rendőrségek leginkább azzal tudták hatékonyságukat növelni, hogy járőreiket autókba parancsolták, ez azonban a közösségekkel ápolt közvetlen kapcsolatot erodálta. A központból irányított járőrautókkal reagáló rendőrrel a dekoncentrált települési rendőrség gyakorlatilag megszűnt. A segélyhívások



térnyerése még egy, a rendőrség mai helyzetét is meghatározó változást is eredményezett. A segélyhívások jelentették ugyanis az első jelentős alkalmat, amikor a rendőrségen (és rajta keresztül az államon) kívül más is beleszólhatott abba, hogy mit csináljanak a rendőrök. A segítségért forduló közvetlenül jutottak hozzá a szolgáltatásokhoz a segélyhívásaikra reagáló rendőrség formájában.

1.4 A közösségi rendőrség

A biztonság megközelítésében jelentős változást eredményezett az elmúlt évszázad '60-as éveiben bekövetkezett felismerés is, mely szerint a közbiztonság romló állapotára a rendőrség nem képes hatékony választ adni. Albert Reiss rámutat, hogy a közösségi rendőrség a fentiekben leírt centralizációs és a rendőrség és közösség eltávolodását eredményező folyamat reakciójának tekinthető. A rendőrséggel szemben ekkorra már nem csupán az volt az elvárás, hogy közelebb hozza kerüljön a védelmezett közösségekhez, hanem az is, hogy az új stratégiákat a polgárok részvételével alakítsa ki. E kettő együtt csökkentheti a rendőrség elidegenedését és növelheti a szervezet iránti intézményi bizalmat (Reiss, 1992, p. 92.).

A közösségi rendészet modelljének alapelveit Finszter Géza az alábbiak szerint foglalta össze (Finszter, 2003, idézi Kozáry, 2008, p. 24.):

- A rendőrség egy közszolgálat, a rendőr tagja a polgárok helyi közösségének.
- A jó közbiztonság csak a közösséggel való aktív kommunikációval biztosítható.
- A közösség rendvédelme egyet jelent a közbiztonságot befolyásoló helyi problémák azonosításával, és annak képességével, hogy rendőri eszközökkel megoldást találnak ezekre a gondokra.
- A feltárt jogsértések okainak megállapítása és a megszüntetésükre tett intézkedések hatékonyságának támogatása is rendőri kompetencia.
- A közbiztonságért felelős valamennyi helyi intézménynek kötelessége az együttműködés (polgármesteri hivatal, gazdálkodó szervezetek, civil közösségek).
- A megelőzés legbiztosabb forrása a rendőrség társadalmi kapcsolatainak köszönhető legális információk tömege.
- A személyes rendőri jelenlét tehet a legtöbbet a bűnözéstől való félelem leküzdéséért, a szubjektív biztonságérzet növeléséért.
- A generális szaktudás a közösségi rendőrség kötelékében a helyi viszonyokhoz



alkalmazkodni tudó közbiztonsági és bűnüldözési feladatok szintézisét biztosítja.

- A közösségi rendőrség a helyi önkormányzat által működtetett, decentralizált (municipiális) rendészet.
- Ez az új működési forma a rendőri szervezet gyökeres modernizációjával hozható létre.
- A közösségi rendőrség az önkormányzatnak és a település lakosságának tartozik tevékenységéről elszámolással.

Az új rendészeti filozófia alapja a lakossággal folytatott kooperáció lett, melyben a közösséggel együtt megállapított problémák közösség által támogatott módon történő kezelése jelenti a rendőrség felhatalmazását. A korábbiaktól eltérően a közösségi rendészeti modell a rendőrség és a társadalom közötti bizalmi kapcsolatot nem arra használja fel, hogy a polgárok nagyobb bizalommal kérjék fel a rendőröket gondjaik orvoslására, hanem arra, hogy együttműködjenek a rendőrséggel a problémák megoldásában, és a rendőrség ajánlásait elfogadva elsajátítsák a hatékony problémakezelés gyakorlatát.

E működésben a rendőri tevékenység fókusza a megelőzés felé tolódik el. Az intézményi bizalom erősítésében alapvető eszköz a látható rendőrség, amely konzultációra épülő kapcsolatot ápol a közösséggel, kiemelten kezeli a bűncselekmények áldozatainak segítségét és a bűnözéstől való félelem csökkentését.

A szolgáltatásközpontú közösségi rendészet nem mélyítette tovább beavatkozási hatókörét a társadalomban, de azt kiterjesztette azokra a csoportokra is, amelyek egyrészt kitettek a bűnözésnek és áldozattá válásuk az átlagnál nagyobb valószínűségű, másrészt ők maguk a forrásai a problémáknak. Ehhez olyan rendőrökre volt szükség, akik képesek az általuk védelmezett közösséggel napi kapcsolatot tartani, érzékelni problémáikat és azok megoldására együttműködni velük. A közösség rendőre számára a körzetéből érkező információk rendszeres gyűjtése adja a beavatkozások bázisát, ezek mutatnak rá azokra a veszélyforrásokra, melyekből a jövő bűnözése fakadhat. Az elhagyott, romosodó épületek, a graffiti, a fiatalok által látogatott gyülekezőhelyek elhanyagoltsága, az iskolakerülés, a drogfogyasztás, a családon belüli erőszakról érkezett jelzések mind olyan helyzetek, melyben a rendőrnek és a közösségek szereplőinek együttes feladat jut.

A közösségi rendészet az elmúlt évezred utolsó harmadában nem csupán az angolszász államokban vált meghatározó rendészeti stratégiává. Az 1970-es években Nyugat-Európa fejlett demokráciáit is áthatotta. Működése alapjaiban tükrözte vissza



és alakította is a demokratikus jogállam és a társadalom kapcsolatát, amelyben a rendfenntartó, hatalmi pozícióban lévő közhatalom helyébe a közösségekkel partneri viszonyt működtető állam lépett. A filozófia ma is meghatározó a modern rendőrségek működésében, eredeti megvalósulásától azonban messze került. A XX. század végének globalizációhoz köthető jelenségei jelentősen átformálták, és a közelmúltban számos kritika fogalmazódott meg a jövőbeni fenntarthatóságával kapcsolatban. Ezek pontosabb megértéséhez azonban szükségesnek tartom megismerni magának a globalizációnak a biztonságsszemléletre gyakorolt hatását. A következőkben ennek rövid áttekintésére vállalkozom.

1.5 A globalizáció hatása a biztonságsszemléletre

Az elmúlt évszázad utolsó harmadában megindult globalizációs folyamatok a biztonság fenntartásával kapcsolatos nézetekre, ezen belül pedig a modern rendészet alapértékének tartott emberi jogok érvényesülésére jelentős mértékben hatottak.

Reiner szerint a társadalmi-gazdasági átstrukturálás a „késői kapitalizmus kulturális logikájában” bekövetkezett hosszú távú váltás része, amely a következőket eredményezi (Reiner, 1995, p. 125.):

- az individualizmus és életstílus-trendek megjelenése, amelyek a tömeges fogyasztáson keresztül növekvő sokszínűséget, különbséget és töredezettséget generálnak;
- gazdasági változás, amely felgyorsítja a tömeges munkanélküliség növekedését és a fiatal generáció társadalomtól leszakadót, „alsó osztályának” kialakulását, akik soha nem dolgoztak, és akiket kizártak a törvényes gazdasági tevékenységekből;
- a társadalmi attitűdök eltolódása és egy kevésbé hierarchikus, kevésbé tisztelettudó, liberálisabb kultúra felé való elmozdulás, ami a tekintélytiszteltet elvesztését eredményezi.

Ulrich Beck 1986-ban megjelent *Risikogesellschaft* (Kockázati társadalom) című könyvében összefoglalta a modern társadalmak újfajta szerkezetéről alkotott nézeteit. A kockázati társadalom kifejezésben a kockázat tulajdonképpen a fejlett ipari társadalmak által az emberiség hosszú távú létezését veszélyeztető rizikókat takarja, melyek magát az életet is veszélyeztetik. Ezek a kockázatok (radioaktivitás, kémiai szennyezés, globális felmelegedés, ökológiai, genetikai veszélyek) komoly



mértékben hatnak a társadalmi fejlődésre, és a társadalom alapvető viszonyait is befolyásolják. A kockázati társadalom a modernizáció szükségszerű velejárója, az öncélúvá váló technikai gazdasági fejlődés azonban jelentős veszélyeket teremtett (környezeti károk, nyersanyagforrások kimerítése, a globális felmelegedés folytán egyes térségekben az emberi élőhelyek elsivatagosodása, megszűnése) (Beck, 2003.).

A rizikótársadalom megjelenésével párhuzamosan az életviszonyokat szabályozó társadalmi folyamatok individualizációja is megfigyelhető. Az örökölt erkölcsök, közösségi szabályok, ellenőrzési módok és biztonságok csökkenésével az egyén egyre inkább önmaga kezdi formálni saját életét. A kockázati társadalom és az individualizáció egymásra kölcsönösen ható folyamatok, hiszen a globális kockázati formák kialakulásában jelentős szerepet játszott az, hogy az egyéni érdekek mentén végbement fejlődés hatásai közvetlenül hatnak az emberekre, közvetítő társadalmi struktúrák nélkül (Kapitány, 2002, p. 124.).

A globális kockázatokról egyre több információ áll rendelkezésünkre, ezek mind visszahatnak az egyén és a társadalom tudatára. Legyőzésükhöz szükséges, hogy a modernizáció folyamata reflexívvé váljon, a felmerülő problémákra egyén és társadalom érzékenyen reagáljon, addigi viselkedési formáit, nézeteit felülvizsgálja.

A társadalom, annak részeként a közhatalom feladata a rizikótársadalom veszélyeinek csökkentése terén, hogy válaszadási képességét folyamatosan fejleszti (Szikinger, 2009, p. 78.). Mivel a kockázatok az egyén és a társadalom viszonylatában egyaránt közvetlen formában jelennek meg, így a reagálás sem bízható csupán az államra. Ennek példaként említi Beck a magánbiztonsági szervezetek elterjedését (Beck, 1993, p. 539-542.).

E dolgozat témáját érintően Szikinger nagyon fontos megjegyzést tesz, amikor úgy foglal állást, hogy a kockázati társadalom Beck szerinti elmélete a demokrácia követelményeivel tartalmilag összeegyeztethető, hiszen a kockázatok belátása és a modernizáció reflexívvé válása egyfajta társadalmi önkritika meglétét tételezi fel. Ugyanakkor a közhatalmi intézményrendszer nem a rizikótársadalom logikája szerint épül fel, hiszen a polgári alkotmányosság lényegi összetevői: az emberi jogok rendszere és a demokratikus államszervezet többszáz évvel ezelőtti, tehát jóval a kockázati társadalom létrejötte előtti gondolkodás terméke, és emiatt működésének hatékonysága a jelen viszonyok között megkérdőjelezhető.

A globalizációs folyamatok a biztonság fenntartásával kapcsolatos nézetekre, ezen belül pedig a modern rendészet alapértékének tartott emberi jogok érvényesülésére jelentős



mértékben hatottak. A bűnözés kezelése a globalizálódó veszélyek kora már kevésbé a törvény egyesek részéről történő megsértésének lehetőségével számol. A bűnözés tömegjelenség, annak különböző formái és mértéke jelentenek veszélyt a közösségre, kezelését ennek megfelelően kell kialakítani. A kockázati társadalomban az egyes bűnöző felelősségének vizsgálata helyett a körülmények megváltoztatására, a technikai és egyéb szituációs bűnmegelőzési megoldásokra (kamerarendszerek, építészeti bűnmegelőzési technikák stb.) helyeződik a hangsúly (Szikinger, 2009, p. 80.).

A kockázati társadalom jelenléte fontos következményekkel járt a rendőrség működésére. Az egyik ilyen változás, hogy a normáktól eltérő emberi magatartások kezelése a rendőrség munkájában is hangsúlyeltolódást eredményezett a devianciák kezeléséről a kockázatok mérséklésének irányába.

Ha mindezt a hazai rendészetből vett gyakorlati példákkal illusztráljuk, mindenképpen ide kívánczik a rendőrség illegális migrációval szembeni tevékenysége a magyar-szerb határon, a világjárvány idején végrehajtott rendőri feladatok, de akár egy kiemelt kockázattal bíró futballmérkőzés biztosítása is. A megelőzés elvű rendőrségi működés legplasztikusabb példája számomra azonban az, ahogyan a sportrendezvények biztosítását végezzük. A sporttörvény hatályba lépése (2004) előtt egy-egy labdarúgó mérkőzés biztosítási elgondolásának lényege alapvetően az volt, hogy a stadionokban és azok környékén bűncselekményt vagy szabálysértést elkövetőket a rendőrség kiemelte, majd eljárást indított ellenük. A sporttörvény alapjaiban változtatta meg a rendezvények biztosításának felelősségét, mely ezt követően a rendező feladata volt. A rendőrség ezután áthangolta a stratégiáját, amely mára oda vezetett, hogy a szervezőkkel szoros együttműködésben a mérkőzés helye szerinti településre megérkezésüktől – gyakorlatilag a vasútállomásoktól, buszpályaudvaroktól indulva – kísérik a szurkolótáborokat a biztosításban részt vevő rendőrök, elválasztják egymástól az ellentétes érzelmű szurkolókat, majd az eseményt követően biztosítják a békés eltávozást.

A kockázatkezelés során a beavatkozást egyre inkább a megfigyelés váltja fel, a rendőri tevékenység átfogó célját érintően pedig a rend helyébe a biztonság lép (Ericson–Haggerty, 1997, p. 39-48. – idézi Szikinger, 2009, p. 70.).

A. Ericson és Haggerty úgy foglal állást, hogy a kockázati társadalomban a rendőrség működésében bekövetkezett változások jórészt az előbbieken vázolt hangsúlyeltolódások kommunikációjával függenek össze. Ebben a megvilágításban a közösségi rendőrség lényege a késő modern társadalom kockázataival összefüggő kommunikáció kezelése (Ericson–Haggerty, 1997, p. 70.). Ez az az idő, amikor az egyes államok rendészeti stratégiájában a bűnüldözés hatékonyságának növeléséről a bűnözéstől való félelem csökkentése irányába tolódik el a hangsúly.

A rendőrség szerepe itt alapvetően tér el a hagyományos rendfenntartásban megtapasztalhatóaktól. A változás lényegét ragadja meg James Sheptycki, aki szerint a rendőrségek fészke hagyományosan a nemzetállam volt. Mivel azonban a



globalizációs folyamatok a nemzetállami rendszert jelentősen átformálták, átalakultak a rendészeti feladatok is. A rendészeti munka fókuszában egyre kevésbé a „helyi”, és egyre inkább a „transznacionális” áll (Sheptycki, 1998, p. 488.).

A biztonsággal kapcsolatos feladatok ellátásában az állam szerepe átértékelődik. A sokasodó veszélyek elhárítását önállóan egyre kevésbé képes ellátni. Sheptycki szerint ez egy kettős folyamat eredménye: (Sheptycki, 1995, p. 623.):

- Egyrésztől megfigyelhető az állam társadalom feletti kontrolljának hanyatlása és az ezt övező bizonytalanság piacosítása. Ennek első része a magánbiztonság növekedésében, a második a „felelősségvállalás” és az individualizáció stratégiáiban tükröződik, amelyek révén az állam egyre inkább az egyénekre és a közösségek önvédelmi, bűnmegelőzési képességeinek kiaknázására helyezi a hangsúlyt. Sheptycki szerint ennek az eredménye az lehet, hogy az állami rendőrség eltörpül a magánszektor szereplői mellett, bár arra is rámutat, hogy elképzelhető egy hibrid modell megvalósulása is, amelyben valamilyen szövetség és együttműködés alakul ki a két szektor között.
- Másrésztől ugyancsak tetten érhető a rendfenntartás transznacionalizálása. A határokon túli bűnözést a neoliberális szabadpiaci ideológiák elterjedése, valamint a globalizáció alatti idő-tér konvergencia döntően segítette. Mindkettő csökkent a nemzeti kormányok önálló szabályozási képességét, és magát a rendfenntartást is egyre inkább a transznacionális szférába vonják. Ez tükröződik a jogi eszközök és a kormányok közötti rendészeti szerződések terjedésében.

Az állam biztonsági monopolhelyzetének eróziója a magánbiztonsági cégek térnyerése felől jól megragadható. A közforgalom előtt megnyitott nyilvános magánterületek védelme csak korlátozottan tartozik a rendőrségek hatáskörébe, alapvetően a magánterületek tulajdonosai gondoskodnak a rend fenntartásáról. Ez nemcsak azzal jár, hogy az állami rendfenntartás kivonul a magántulajdonban álló nyilvános helyekről. Az is megfigyelhető, hogy ezeken a helyeken a rendfenntartás céljai is elsősorban magánérdekeknek rendelődnek alá, a közrend és a közbiztonság érdekei a magánérdekeken keresztül érvényesülnek. Ebben a helyzetben Shearing szerint az államnak arra kell törekednie, hogy a maguk megvédésére önerőből nem képesekhez is eljussanak a biztonsági szolgáltatások (Shearing, 2006, p. 32.).

E példán keresztül is jól levezethető, hogy az individualizáció a bizonytalanságok és a veszélyek elhárításának területén fellépő öngondoskodási igényt is megerősítette. A biztonsági szerepek összehangolására partnerségek jöttek létre, ezekben a rendőrség



az állam vezető szerepének megőrzésére törekszik. Ez azért is jelentős, mert a plurálissá váló rendszetben a felelősségi rendszerek sokkal kevésbé egyértelműek. Az állam a jogalkotási lehetőségeivel élve maga delegálhatja korábbi feladatait partnereihez, ezen keresztül érvényesítheti koordináló szerepét.

A reflexív modernizáció a rendészeti tevékenységben úgy nyilvánul meg, hogy a veszélyeket kiterjedtebben, azok kialakulásának korábbi szakaszaiban szükséges felismerni, a kezelésük fókuszában pedig a megelőzés áll. A megelőzés fókuszú megközelítés lehetőséget teremtett arra, hogy a biztonság védelmezésébe olyan szerveződések is bekapcsolódhassanak, melyek a legitim erőszak alkalmazására nem, vagy csak jelentős korlátokkal jogosultak. Ezek egy részének létrejöttét maga az állam generálta, másokat önkormányzatok hoztak létre, vagy alulról szerveződő társadalmi kezdeményezések eredményeként működnek.

Angliában és Walesben a közösségi támogató tisztek (Police Community Support Officers, rövidítve: PCSO) a rendőrség szervezetében szolgáló fegyvertelen, elsősorban a közösségi, szomszédsági rendőrségi feladatok ellátásában közreműködő rendészeti szereplők, akik munkájukat a civil közösségekkel szoros együttműködésben végzik. Az Egyesült Királyságon belül hagyományosan különutas Skóciában a közösségi felügyelet (Community Wardens) a rendőrségtől független, az önkormányzatok által működtetett, a közösségi biztonság növelése érdekében nyújtott szolgáltatás, miként Belgiumban és Hollandiában is az önkormányzatok alkalmazzák a fegyvertelen közösségi őröket és a BOA tiszteket (Buitengewoon Opsporingsambtenaar).

A megelőzésre építő kockázatkezelés, valamint a reflexív modernizáció megközelítése okszerűen vezet el oda, hogy minél korábbi szakaszában történik meg a veszélyt jelentő jelenségek kezelése, annál hatékonyabban lehet a káros következményeket megelőzni (Szikinger, 2009, p. 83.). Mindez a veszélyek globalizálódásának korában a hagyományosan különböző biztonságszemléletű és jogrendszerű országok jogalkotási és jogalkalmazási folyamataiban meglehetősen hasonló reflexiókat szült.

A mai nyugati típusú rendőrségi berendezkedések előzményeként értékelhető az a világ számos országában tetten érhető trend, melyben a XX. század utolsó évtizedeiben a rendőri tevékenység hatékonyságát az egyes államok a rendőrség egyre szélesedő felhatalmazásával kívánták növelni. E folyamat terméke a rendőrré hagyományosan „egyenruhás polgár”-ként tekintő és a rendőrség hatáskörét az



általános jogra („common law”) alapító brit jogalkotásban az 1984-ben kiadott PACE (Police and Criminal Evidence Act), amely a hagyományos jogfelfogástól eltérően részletes, minden helyzetre kiterjedő szabályozást tett kötelezővé. Az ennek nyomán kiadott magatartási kódex az addighoz képest jelentős többlet felhatalmazást adott a rendőröknek. Ennek nyomán váltak lehetővé az úgynevezett „Stop and Search” intézkedések, melyek során a rendőr a gyanúsnak vélt személyeket megállíthatja és megmotozhatja. Az Egyesült Királyságban 1998-ban lépett hatályba az antiszociális magatartásokkal kapcsolatos rendelkezések törvénye (URL-7), amely a bűncselekménnyé nem nyilvánított antiszociális viselkedések tanúsítóival szembeni polgári jogi szankciók alkalmazását teszi lehetővé.

A fentiekben leírt folyamatokból vezethető le az Egyesült Államokban újtára induló betört ablakok elmélete, valamint az erre építő zéró tolerancia stratégiája is, mely a kis súlyú, életminőséget befolyásoló jogsértések következetes üldözésével kívánja a súlyosabb jogsértéseket megakadályozni. A zéró tolerancia alkalmazását a rendészeti reformokat tárgyaló fejezetben részletesen ismertetni fogom.

Németországban a belső rend és a közbiztonság megerősítésére irányuló törekvések jegyében a XX. század második felében már komoly viták folytak arról, hogy a rendészeti és bűnügyi feladatokat egymástól elkülönült szervezetekben végző (a rendészeti feladatok tartományi, a bűnügyiék szövetségi szinten szervezettek), tartományonként eltérően szabályozott rendészeti struktúra alkalmas-e komolyabb válsághelyzetek kezelésére.

A szélsőbaloldali terrrorszervezetek támadásaitól, valamint a '60-as évek második felétől folyamatosan növekvő bűnözéstől sújtott országban a közbiztonság védelmezésének megerősítését ugyanaz a törekvés hatotta át, mint az angolt: a közhatalom jogosítványainak kiterjesztése az egyén kiszolgáltatottságának növelése árán (Szikinger, 2009, p. 36.).

A konkrét gyanú megléte nélküli igazoltatás lehetősége alapvetően ellenkezik a *Störerprinzip* követelményével, vagyis azzal, hogy elsősorban a veszélyeztető személlyel szemben kell eljárni, csak ennek lehetetlensége esetén lehet mást rendőri intézkedés alá vetni. Ennek ellenére előbb Bajorországban (1995), majd az ország több tartományában is alkalmazni kezdték a magyar fokozott ellenőrzés intézményéhez hasonló rendőri intézkedéseket (Szikinger, 2009, p. 37.). Komoly vita övezte a rendfenntartás New York-i modellje németországi alkalmazásának lehetőségét. Amíg Dirk Otterbach „Zero-Tolerance” – *Politik und das deutsche*



Polizei- und Ordnungsrecht című könyvében a stratégia alkalmazása mellett érvelve kívánatosnak és a német rendészeti joggal összhangban állónak tartotta az életminőség elleni cselekményekkel szembeni fellépést, addig a berlini Humbolt egyetem kutatója, Susanne Paula Leiterer úgy foglalt állást, hogy a német rendészeti jog nem alkalmas keret a New York-i modell változtatások nélküli bevezetéséhez (Leiterer, 2007, p. 331-334.) Ennek okaként jelölte meg, hogy a William Bratton által kidolgozott stratégia elmosza a prevenció és a represszió határait, a kontinentális jogalkalmazásban azonban ezek egymástól élesen elkülönülnek. Másrésről Németországban a rendőri tevékenység jogi alapját a tételes jog jelenti. A németországi közbiztonság védelmezése alapvetően az állam feladata, míg a zéró tolerancia a közösségi rendészet alapjain nyugszik. Társadalmi irányultságát tekintve azonban megegyezik New York és Németország közbiztonsági stratégiája, melynek lényege, a középosztály bűnözéstől való félelmének a társadalom peremére szorult emberek kriminalizálásával, represszív rendőri tevékenységgel történő csillapítása (Leiterer, 2007, p. 38-53.).

E folyamatokkal kapcsolatban Günther Jakobs már 1985-ben felhívta a figyelmet arra, hogy amíg a hagyományos jogállami büntetőjog a tetteseket olyan polgárnak tekinti, akinek privát szférájába a jog csak akkor hatolhat be, ha a tettes társadalomra veszélyes módon viselkedik, addig a kockázatok kezelését elősegítő büntetőjog a tettet ellenségként kezeli, aki privát szférával nem rendelkezik, és már legbensőbb gondolataiért is felelősségre vonható (Jakobs, 1985, p. 91.). Amíg tehát a polgár-büntetőjog a szabadságszférát optimalizálja, az ellenség-büntetőjog a jogtárgyvédelemre koncentrál.

Nagy Ferenc szerint az ellenség-büntetőjog alapvető ismérvei az alábbiak (Nagy, 2006, p. 11.):

1. A büntetendőség túlzott előrehozatala, a megtörténtől a jövőbeni tettere fókuszálás. A bűn- vagy terrorista szervezetek létrehozása jó példa erre.
2. Az előrehozatallal nem jár a büntetés arányosítása.
3. A büntetőjogi törvényhozásról átmenet a „küzdelem” törvényhozásra. Miként például a gazdasági bűnözés, terrorizmus, szervezett bűnözés, de a szexuális bűncselekmény és más veszélyes bűncselekmény elleni „küzdelem”.
4. Az eljárási garanciák leépítése.

Az ellenség-büntetőjog az elkövetőket gyakorlatilag nem személynek, hanem ártalmatlanítandó veszélyforrásnak tekinti. Ellenségképe olyan személyekben ölt



testet, akik magatartásukkal, megszerzésre irányuló életvezetésükkel vagy főként szervezethez történő csatlakozásukkal minden esetben tartósan eltérnek a jogtól, személyes magatartásuk a minimális kognitív biztonságot sem garantálja, és e deficitet magatartásuk révén demonstrálják. Nagy szerint az ellenségek száma a jövőben emelkedni fog, ezért az ellenség-büntetőjoghoz képest ma nincs látható alternatíva, az ellenség-büntetőjog terjeszkedése a jogállami büntetőjog eróziójához vezet (Nagy, 2006, p. 11. és 20.).

A 2001. szeptember 11-én elkövetett terrorcselekményeket követően bevezetett terrorizmusellenes intézkedések katalizálták a rendőrség erősödő felhatalmazásával és ezzel párhuzamosan az egyéni szabadság korlátozásával járó folyamatokat. A terrorizmusnak leginkább kitett országoknak, így Nagy-Britanniának is meg kellett találnia azokat az eszközöket, melyek egyrészt kellő hatékonyságot jelentettek a biztonság védelmezésében, másrészt harmonizáltak az alapértéknek tekintett demokratikus jogokkal és garanciákkal. A 2003-as büntető igazságszolgáltatásról szóló törvény tovább bővítette a rendőrség lehetőségeit a megállításra, a motozásra, valamint a kutatásra (URL-8). Az Egyesült Királyság Belügyminisztériuma 2004-től évente tette közzé aktualizált terrorizmus ellenes stratégiáját, amely a négy „p” (Prevention, Pursuit, Protection, Prepare – azaz Megelőzés, Üldözés, Védelem és Felkészülés) elveire épült. (URL-9).

A növekvő rendőri hatalom erodálta a brit közfelfogásban kiemelt jelentőséggel bíró polgárokhoz közel álló közösségi rendőrségi felfogást. Ennek ellensúlyozására dolgozta ki a belügyminisztérium a közösségi rendőrségben mutató hiányosságok kiküszöbölésére, a bűnüldözés hatékonyabbá tételére és a társadalom bizalmának visszanyerésére a megnyugtató rendőrség (reassurance policing) stratégiáját. Ezt Keith Povey olyan öngerjesztő folyamatként írta le, ahol a bűnözéstől való félelem csökkenése és a bizalom magas szintje képes fokozni a rendőrséggel való együttműködési készséget és a rendőrség támogatását, ez pedig a bűnözés és az antiszociális viselkedések visszaszorításához vezet, tovább erősítve a bűnözéstől való félelem csökkenésében megnyilvánuló „megnyugvást” (Povey, 2001, p. 21-23.).

Az Egyesült Államokra fokozottan igaz, hogy a 2001. szeptember 11-i terrormerényleteket követően a biztonság védelmezése érdekében jelentősen megerősítette a rendvédelmi szervek felhatalmazását. A terrorizmus elleni küzdelem a rendfenntartásnak új irányt szabott. A XX. század végén alkalmazott közösségi rendészeti modell, valamint az ebből eredeztetett rendészeti stratégiák alapvetően a lokális szinten keletkező veszélyek decentralizált struktúrában történő kezelésére



voltak alkalmasak, a globális biztonsági kockázatot jelentő terrorizmus megfékezésére új követelményeket fogalmazott meg a szövetségi törvényhozás. A terrortámadást követően másfél hónappal elfogadott USA PATRIOT Act néven ismertté vált jogszabály kiszélesítette a rendvédelmi szervek fellépésének lehetőségeit mind az Egyesült Államokon belül, mind pedig külföldön. A törvény a terrorizmus finanszírozása, a terrorizmus megfékezése érdekében történő együttműködés erősítése, a terrorizmust lehető tévő körülmények kiszűrése érdekében adott jelentős felhatalmazásainak hangsúlyos eleme a hírszerzésen, az adatfeldolgozáson alapuló rendészeti stratégia (Intelligence Led Policing).

Az elképzelés abból indul ki, hogy egy adott területen a bűncselekmények jelentős hányada kis számú elkövetőhöz köthető, ezért az ezekre a személyekre irányuló koncentrált hírszerző tevékenység határozza meg a közbiztonsági feladatok ellátását is. A közösségekkel való szoros kapcsolat elemi feltétele az eredményes hírszerző tevékenységnek. Peterson szerint a hírszerzés alapú rendészet nem a közösségi vagy a problémaorientált rendőrség alternatívája, hanem azokkal organikus összhangban álló rendészeti tevékenység (Peterson, 2005, p. 10-12.). Az USA-ban hagyományosan a lokális közbiztonsági érdekek védelmére szerveződő rendészeti rendszerben a decentralizált és dekoncentrált szervezeti működés egyik fontos oka, az állami befolyás, ezáltal pedig az önkény veszélyének csökkentése. Az Intelligence Led Policingben azonban elvárás, hogy szövetségi és nemzetközi szinten gyűjtse az adatokat. Mindez szövetségi szemléletet követel meg, amely a közbiztonsági igények érvényesítését a lokálistól a nemzeti érdekek és az egységes biztonságsszemlélet irányába mozdítja el.

Az ezredfordulón és az azt követő évtizedben Európa jónéhány országa változtatott rendészeti rendszerén, mely a reformot végrehajtó országok mindegyikében azzal járt, hogy a hagyományosan a helyi rendfenntartásra koncentrált rendőrségeik szervezetének átalakításával egységes nemzeti rendőrséget hoztak létre. Belgiumban 1998-ban, Dániában 2007-ben, Hollandiában és Skóciában 2012–2013-ban, Svédországban és Norvégiában 2015-ben került sor a rendőrségek egységesítésére. A reformok céljai között minden esetben kiemelt helyen szerepelt a rendőri tevékenység hatékonyságának növelése és az egységes rendőrségi szolgáltatások megteremtésének igénye (Devroe–Ponsaers 2013; Holmberg, 2019, Fyfe et. al. 2013.).



1.6 Absztrakt rendőrség³

A rendőri tevékenység adatfeldolgozás alapúvá válása és az egyes országok rendőrséget centralizáló rendészeti reformjai a rendőrség és a közösség kapcsolatában jelentős módosulásokat eredményeztek. A rendőrségi reformokat kutató rendészettudósok közül Jan Terpstra, Nicholas R. Fyfe és Renze Salet 2019 decemberében a Sage Journal online kiadásában közöltek tanulmányt, melyben a skót és holland reformok tapasztalatai alapján az egységes nemzeti rendőrséget eredményező reformoknak azokat a nem kívánt következményeit vizsgálják, melyek eredményeként számos nyugat-európai ország rendőrségének működése az addig tapasztalt közösség orientált működéshez képest új irányt vett (Terpstra et. al. 2019.). Ezek a nemzeti rendőrségek leginkább a biztonságot fenyegető globális veszélyek (a migrációs folyamat közbiztonsági kockázatai vagy a terrorizmus) kezelésére összpontosítanak, miközben viszonyuk a közösségekkel egyre formálisabb, környezetükkel kevésbé törekszenek szoros és harmonikus kapcsolatra.

Ezt a folyamatot erősíti, hogy a rendőrség egyre kevésbé függ tagjainak hely- és személyismeretétől, mivel ezt egyre inkább a digitális adatrendszerek logikája váltja fel. Ezek a körülmények a rendőrséget a társadalom szövetéből kiszakadó absztrakt szervezetté kezdik formálni. A jelen társadalma és rendőrsége közötti viszony megértéséhez hasznosnak és fontosnak tartom a rendőrség elidegenedésének, absztrakttá válásának jelenségét részletesebben megvizsgálni.

A fogalom a jelenség Max Weber (1922) által leírt ideáltípusos meghatározásaként értelmezendő. Az ideális (vagy „tiszta”) típusok olyan absztrakciók, melyek a társadalmi valóság bizonyos elemeit vagy perspektíváit hangsúlyozzák. Az absztrakt (elidegenedő) rendőrség fogalom ideáltípusának használata nem azt jelenti, hogy a rendőrség empirikus valósága teljes mértékben megfeleltethető a fogalmi meghatározásban foglaltaknak, a mindennapok valósága ennél jóval összetettebb. A rendőrség elvontabbá válása tehát nem azonos a helyi beágyazottság elvesztésével. Ennek megléte azonban nem a rendőrség elidegenedésének cáfolata. Nem az a kérdés tehát, hogy az absztrakt rendőrség minden fogalmi eleme megtalálható-e korunk rendőrségeiben, hanem az, hogy e koncepció hozzájárul-e a kortárs rendőrségi szervezetek domináns működési jegyeinek jobb megértéséhez (Terpstra et. al. 2019, p. 343.).

³ Az alfejezet a Belügyi Szemle 70. évfolyam 5. számában megjelent recenziós tanulmányom felhasználásával készült. (Budavári, 2022a)



A rendőrség egyre erősebb elidegenedése a külső és a szervezeten belüli kapcsolatokban is megmutatkozik. Mindkét vizsgált országról elmondható, hogy az egységes nemzeti rendőrségre való áttérés nagyobb távolságot eredményezett a rendőrség és a társadalom közösségei között, melyhez a rendőrörsök bezárása, nyitvatartási idejük lecsökkentése is hozzájárult. Ennek a változásnak része volt a rendészeti stílus megváltozása, kevesebb figyelem fordult a helyi problémák megoldására, jóval több a segélyhívásokra történő reagálásra.

A holland rendőrség értékelésében Terpstra és munkatársai megállapítják, hogy a rendőrség úgynevezett többcsatornás modellje is növelte a rendőrség és a közösségek közötti távolságot, ami lehetővé teszi, hogy a polgárok telefonon és interneten is bejelenthessék sérelmeiket. A lehetőséggel egyre többen élnek, lecsökkent azok száma, akik bejelentéseiket személyesen teszik meg. (Terpstra et. al. 2016, p. 139.). Úgy tűnik tehát, hogy számos tényező együttes hatása eredményezte a rendőrség társadalomtól való elidegenedését. Jelentős volt a befolyása a szervezettel kapcsolatos nézetek megváltozásának.

- Az 1980-as évektől számos nyugati országban teret nyert NPM mindkét vizsgált ország rendőrségi reformjában az alapvető célok között szerepelt. A hatékonyság és a költségek csökkentésének jegyében vonták össze a helyi rendőri egységeket, ezzel indokolták a központi segélyhívó rendszerek bevezetését, és szerepet játszott a hatékonyság a kapcsolattartás internet alapúvá változtatásában is. (Terpstra et. al. 2016, p. 167.).
- A hírszerzés alapú rendészeti stratégiai megközelítés, mint a problémaorientált rendészet kifinomult és modern változata az ezredfordulót követően terjedt el széles körben. A rendőri tevékenység ilyen megközelítése óhatatlanul maga után vonta a rendőrök közvetlen, személyes és gyakran informális ismeretei értékének és fontosságának folyamatos értékvesztését (Terpstra et. al. 2019, p. 350.).

Komoly vitákat keltett a társadalomban az a folyamat, amelyben az elsősorban alapfeladataira koncentráló rendőrségek működésében a közösségi rendészet egyre inkább háttérbe szorult. (Terpstra, 2017, p. 15.). A rendőrség elidegenedésének sokrétű és ellentmondásos következményei lehetnek:

1. Az egyre erősödő elidegenedés miatt a rendőrség kevésbé tájékozott, kevésbé rugalmas, és kitett a merev informatikai rendszereknek.
2. Kevésbé képes arra, hogy a polgárok és közösségeik problémáira megfelelő választ találjon, mivel a belső folyamatok és a szervezeti eljárások széttagoltak,



- nehezen átláthatóak, és negatívan befolyásolják a közösség iránti felelősségérzetet (Terpstra et. al. 2019, p. 350.).
3. A helyi egységek megszüntetése és a belső széttagoltság miatt a helyi rendfenntartás erősen függhet azoktól a központi egységektől, amelyeknek nincs ismerete a helyi helyzetekről és kapcsolatokról (Terpstra et. al. 2019, p. 352.).
 4. Hosszú távon az elidegenedés hatására változhat az alkalmazott rendészeti modell is. Az elidegenedő rendőrség működését nehéz összehangolni a közösségi rendfenntartással (Terpstra et. al. 2019, p. 353.).
 5. Az elidegenedés hatással lehet a rendőrség szakmai és szervezeti kultúrájára is. Az információs rendszerek, az informatikai kommunikáció és a rendszerszintű bürokráciák felé való elmozdulás fokozódó függőségével az ezek kezeléséhez kapcsolódó készségeket jobban értékelik a hagyományos rendőri szerepnél, melyekben hangsúlyos a saját belátáson alapuló döntések kreatív kiaknázása a gyakorlatban adódó problémák kezelésére. (Bittner, 1970. p. 2-4.). A hatékonyság, kiszámíthatóság és az ellenőrzés javítása, mint fókuszba állított szervezeti célok oda vezethetnek, hogy az emberi ítélőképességet a szabályok, előírások és struktúrák diktátuma váltja fel, ami azt eredményezi, hogy a munkafolyamatok kevésbé függenek az emberi készségektől, képességektől és tudástól (Ritzer, 1993, p. 21., 118-122.).
 6. Elgondolkodtató az is, hogy a polgárok szempontjából milyen következményekkel járhat a rendőrség elvonttá válása. A rendőrséggel szembeni bizalom kialakításában kiemelt fontosságú a személyes ismeretség. A rendőrségnek mindezekén túl is komoly érdeke fűződik a szoros kapcsolatok fenntartásához, hiszen ezek a közösségek a rendőrség információs bázisát is jelentik (Boekhoorn–Tolsma, 2015, p. 44.).

Az eddig leírtak alapján érzékelhető, hogy a rendőrség absztrakttá válása a globalizáció és az információs társadalom óhatatlan velejárója. Éppen ezért a jelenség megítélésében a közösségi kapcsolatok korábbi formáihoz való nosztalgikus ragaszkodás nem visz előre, a megváltozott körülményekről nem lehet nem tudomást venni. Azok a változtatások, amelyek e hatást előidéztek, a hatékonyság javítását és a modern technológiák alkalmazását szolgálták. Egyre égetőbb szükséglet azonban, hogy észrevegyük a rendőrség egyre növekvő elvont jellegét. Még nem folyt nyilvános vita arról, hogy a jövőben miként lehet ezt kezelni, és vajon ez-e az a rendőrség, amelyre a polgárok és az együttműködő partnerek és maguk a rendőrök vágnak? A rendőrség jövőjére nézve az igazi veszélyt azok a konfliktusok jelenthetik, amelyek e



vita hiányában felléphetnek. A közösségek úgy érezhetik, hogy a rendőrség kevésbé hozzáférhető, kevésbé fognak bízni abban, hogy a rendőrség jól ismeri és kezeli a helyi problémákat.

Bizonyos ugyanakkor az is, hogy az absztrakt rendőrség jelenléte nem jelenti azt, hogy a közösségi rendészet ideája kiszorul az alkalmazott rendészeti stratégiák közül. A rendészet nem adhatja fel a közösséghez fűződő szoros viszonyát, mert az együtt járna azzal, hogy működésében a közösség biztonság iránti igényeit sem felmérni, sem a közt szolgálva kezelni nem lenne képes.

Azok az országok, melyek az ezredfordulón egységes nemzeti rendőrségeket hoztak létre, trendszerűen erősítik meg a helyi biztonság őrzésében érdekelt komplementer rendészeti szervezeteket. Mindezzel nem csupán tehermentesítik a rendőrségeket, hanem erősítik a rendészeti szereplők és a helyi közösségek partnerségét is. A rendészet ily módon történő kiterjesztése Európában ma egyre nagyobb teret nyer, és az elsősorban a globális biztonsági kockázatokra koncentráló rendőrségekkel együttműködve törekszik a helyi közbiztonsági igények közösségi szemléletű kielégítésére.

1.7 A globalizáció okozta repedések a közösségi rendészet talapzatán

Az előzőekben részletezett társadalmi folyamatok a közösségi rendészetet sem hagyták érintetlenül. Az angolszász és nyugat-európai államokban a XX. század utolsó negyedének meghatározó rendészeti stratégiájává vált modell megítélését megváltoztató körülmények közül e fejezet eddigi részeiben részletesen ismertettem azt a folyamatot, amely során a XX. század végén az államok az emberi szabadságjogok kárára növelték a rendőrségek felhatalmazását, valamint az absztrakt rendőrség jelenségét.

A következőkben a közösségi rendészettel szemben megfogalmazott kritikák három fontos okára térek ki. Nem célom a témát a teljesség igényével feldolgozni, ezt sem a kutatásom céljára fókuszálás igénye, sem pedig e dolgozat terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé. Azokat a folyamatokat szeretném szemléltetni, amelyek mára megváltoztatták a rendfenntartás szemléletét, és szükségessé teszik a közösségi rendészet hagyományos értelemben vett alkalmazásának felülvizsgálatát.



1.7.1 A közösségek átalakulása

„Érhető, hogy a rendőrség-közösség viszonyokkal foglalkozó írók többsége miért hanyagolja el a »közösség« elmélyült tárgyalását: Ez egy nehéz és megfoghatatlan téma, amely még a szakértőket is megzavarja.” – írja Trojanowicz és Dixon (Trojanowicz–Dixon, 1974, p. 6.). Az idézet jól illusztrálja, hogy a kifejezés elterjedt használata ellenére nem tisztázott, hogy mit is jelent a közösség szó. A fogalom dinamikus, amely számos meghatározás előtt nyitott, ugyanakkor a rendészet gyakorlatilag kritika és a jelentéstartalmát illető közmegegyezés nélkül fogadta el és használja a mai napig. A közösségi rendészeti szemlélet gyakorlati végrehajtásának elemeiből (neighborhood policing, build the block események) azonban arra következtethetünk, hogy alkalmazásában a közösség földrajzi megközelítése dominált. Az ezredfordulóra azonban az individualizáció, az egyének és közösségek biztonságát egyaránt fenyegető sokasodó veszélyek, az információs társadalom egyre markánsabb megjelenése magával hozta a közösségek újraszerveződését. Az e tárgyban készült számos értelmezés közül itt a rendészet változásainak szempontjából leginkább lényegesekre igyekszem koncentrálni.

Albert Hunter a közösség kortárs fogalmait kutatva térben és időben meghatározott ökológiai, az egyéni és intézményi hálózatokban leképződő társadalmi strukturális és a különböző mértékben egymáshoz kapcsolódó kulturális és szimbolikus identitások alapján különbözteti meg azok három típusát. Megállapítja, hogy a közösségek formálásában a kulturális identitásoknak egyre nagyobb szerep jut, ez pedig egyre kevésbé függ össze a térben is időben meghatározott közösségekkel. Az egyén szándékainak és cselekedeteinek fokozódó jelentősége képződik le hálózatok mobilizálásában, mindehhez a modern technikák nyújtanak segítséget. Felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a természetnek továbbra is meghatározó szerepe lesz a közösségek formálásában, a társadalmi kapcsolatok és a kulturális identitások elválaszthatatlanul kapcsolódnak az élet időbeni és térbeni valóságaihoz (Hunter, 2008).

Aleksi Räsänen és kutatótársai a közösség fogalmának három domináns nézetét (földrajzi közösség, interakció alapú közösség és a közös érdeklődések, gyakorlatok közösségei) azonosítják és elemzik a közösségi reziliencia oldaláról. A közösségi reziliencia a közösségeknek az a képessége, ahogy a veszélyekre felkészülnek, ahogy egy-egy veszély fennállása során cselekszenek, és ahogy mérsékelni képesek ezeket a veszélyeket. A földrajzi közösség az egyének és a társadalmi struktúrák összessége



egy adott földrajzi helyen. A földrajzi közösségeken alapuló megközelítés a közösségfogalom legtradicionálisabb értelmezése.

A közösség interakció alapú felfogásának középpontjában az informális együttműködés és az adott közösség lakóinak mindennapi élete áll. A földrajzi közösségtől nem különül el élesen, a társadalmi interakciók azonban túlmutatnak egy meghatározott földrajzi helyen, így a közösségnek ebben a felfogásában a társadalmi tőkét nem szabad meghatározott helyhez kötni. A közös érdeklődés és a közös gyakorlatok közösségeiben a közös cselekvés és közös (vagy annak gondolt) identitás megosztása az alapveő cél. Az informális közösségek önszerveződő mechanizmusai határozzák meg a szereplőket, melyek között hatóságok, civil társadalmi szervezetek és helyi lakosok egyaránt megtalálhatóak. A közös érdeklődés és gyakorlatok kohézióteremtő erőként a közös tanulás alapját is jelentik. E közösségekben a tudásmegosztás az alapja a közösségi életnek (Räsänen et. al. 2020, p. 4-7.).

A közösségek átalakulása a rendészet változásainak tanulmányozása szempontjából legplasztikusabban talán a közösségeket formáló érdekek mentén közelíthető meg. David H. Bayley több olyan érdekcsoportot jelöl meg, amelyek – megtapasztalva az állam biztonságszolgáltatásának elégtelenségét – a veszélyeket öngondoskodással is kezelni kívánják. Ezek közül csak egy a lakóközösség, amelyben sok formája létezik a biztonsági öngondoskodásnak. Ilyenek a szomszédsági figyelőszolgálatok (neighborhood watch), vagy a közösen felbérelt magánbiztonsági szolgálatok.

A közösségeket formáló érdekek közül a XX. század végére jelentős szerephez jutott a gazdasági érdek, mely legfrekvenciáltabb részhalmazát azok a vállalkozások adják, amelyek a termeléshez szükséges biztonság megszervezését egyre inkább magukhoz ragadják. Bayley példaként említi az Egyesült Államokban az ezredfordulón megsokasodó üzletfejlesztési körzeteket. Az úgynevezett BID-ek (Business Improvement Districts) tagjai anyagi erőforrásokat áldoznak arra, hogy támogassák a rendőrség járőrözését, a szemétygyűjtést, vagy a környezet állapotának javítását. Ezek a szerveződések azzal is igyekeznek minimalizálni a vállalkozásaikat fenyegető veszélyeket, hogy figyelmeztetik egymást a lehetséges fenyegetésekre, megosztják a biztonság javításával kapcsolatos ötleteiket, és szükség esetén támogatják egymást.

A gazdasági érdekek mentén szerveződő biztonsági öngondoskodás itthon is tapasztalható jelenség az utóbbi évtizedben. 2010-ben vállalkozók egy köre keresett meg azzal, hogy – mivel tapasztalták, hogy a Dunaiújváros iparterületeire már nem jut elegendő járőr – ők maguk szeretnék felbérelni magánbiztonsági cégeket a járőrözésre. A biztonsági őrök autóval járták a város iparterületét, aktív kapcsolatot építettek ki a rendőrséggel és a polgárőrséggel. Természetesen ez idő alatt a rendőrség sem adta fel az ellenőrzés lehetőségét, mind a megelőző járőrtevékenységben, mind a biztonsági őrök jelzése alapján intézkedtek a területen.



Tevékenységük kb. négy évig tartott, az időközben átrendeződött vállalkozói kör ekkor úgy döntött, hogy a közbiztonság szintje már nem teszi szükségessé a saját, felbérlet biztonsági őrök munkáját, az erre fordított összeg egy részéből a polgárőrséget, valamint a térfigyelő kamerarendszer bővítését támogatták. (Bayley, 2001, p. 4.).

Az utóbbi évtizedekben számos országban megfigyelhető az is, hogy az egyes, közös kultúrával, hiedelemrendszerrel rendelkező közösségekben is jellemző a biztonság közösségi szervezésű védelmezése (Bayley, 2001, p. 8.).

Gyakorlati tapasztalataim ennek hazai alkalmazásáról is szolgáltatnak példát. A Dunaujvárosi Rendőrkapitányság vezetőjeként kezdeményeztem velem megbeszélést a helyi kórház és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat vezetője. A helyi kórház számára komoly gondot jelentett ugyanis, hogy a kórházban ápolta roma betegek családjai gyakran kerültek konfliktusba a beteg családtagot kezelő orvosokkal és kórházi személyzettel. A kórházban elhunyt családtag halálát nehezen fogadták el, ilyenkor gyakoriak voltak a hangos tömegjelenetek a kórház előtt, ami nyilvánvalóan zavarta a kórházban folyó munkát, a betegek zavartalan gyógyulását és a látogatni érkező családtagokat. Az ilyen esetekben kezdeményezett rendőri intézkedések csak ideig-óráig jelentettek megoldást, a szankciók a feldúlt állapotú családok számára gyakorta a feszültség elmélyítését eredményezték. A kórház főigazgatója megkereste a nemzetiségi önkormányzatot, akik szerződést kötöttek a kórházzal, amelyben vállalták, hogy térítés ellenében egy képzett, megbízási szerződéssel foglalkoztatott mediátorral és a közfoglalkoztatásban részt vevő tekintélyes városi romák bevonásával kísérlik meg kezelni a leírtakhoz hasonló konfliktushelyzeteket. A programban részt vevők vállalták, hogy a különböző, romákat érintő konfliktusok békés rendezésében részt vesznek. Ez azonban nem csupán a kórházban felmerült problémák rendezésére szorítkozott, hanem a városi iskolák, közintézmények körében jelentkező hasonló esetekben is hatékony segítséget jelentett (Budavári, 2020, p. 43.).

A globalizációs folyamatok hatással voltak a közösségek jelentőségére is. Az öngondoskodás igénye az egyén szintjén is megerősödött. A legtöbb ember mindent megtesz azért, hogy biztonságát védelmezze. Házát biztonságosra tervezi, a veszélyes területeket elkerüli, vagyónvédelmi szolgáltatásokat vesz igénybe. Azzal, hogy az egyén szintjén is megjelent a biztonsági kockázatok minimalizálásának igénye, tovább bővült a biztonságért való felelősségben osztozók köre. Ez azonban erre alkalmas egzisztenciát feltételez, az egységes biztonság az egyén szintjén épp ezért nem létezhet. A magánbiztonsági szolgáltatásokat egyéni szinten igénybe vevők száma jellemzően a kevésbé fejlett országokban nagyobb. Latin-Amerika egyes országaiban a tehetősebbek magánrendőrséget alkalmaztak a védelem érdekében, máshol a kaotikus politikai viszonyok sarkallták arra a gazdasági élet és a politika vezető szereplőit, hogy testőröket alkalmazzanak (Bayley, 2001, p. 7.; Shlapentokh, 1996, p. 66.).

1.7.2 A rendfenntartás professzionalizálódása

A bűnözés növekedése, a globális kockázatok előtérbe kerülése, a biztonsági veszélyhelyzetek összetettebbé válása megingatta a közösségi rendészeti filozófia



egyik legfontosabb pillérét, mely szerint a biztonság védelmezésének osztott felelőssége úgy áll fenn, hogy mind a problémák azonosításában, mind pedig azok kezelésében aktív szerep jut a közösségeknek. Egyetértek Bob Hoogenboom megállapításával, aki 2009-ben a rendfenntartás, a bűnüldözés és a szolgáltató funkciók mellett a rendészet mesterségét is a rendőrség alapfeladatai közé sorolta, amely más szakmák által le nem fedett magas fokú speciális tudást igényel, és amely hagyományos értelmezésében magába foglalta a törvényes erőszak monopóliumának erős szakmaiságú, jogállami alkalmazását, a nyilvánosság szolgálatát, a bűnüldözést és a mögöttes hírszerző tevékenységet is. A rendőrség azonban az utóbbi évtizedekben elvesztette e mesterség jellegét. E folyamat egyik oka a rendészet bűnmegelőzési funkcióinak társadalmasítása, amelynek során a bűnözés kezelésében a bűnüldözésről a bűnmegelőzésre helyeződött a hangsúly, és az ügyet a politika is zászlajára tűzte (Hoogenboom, 2009, p. 20.). A biztonságért ezután már nem csak az állam felelt. Ugyanakkor a megosztott felelősség minden szereplő számára más jelentéssel bír. Boutellier ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy a biztonság fogalma hálószerűvé vált, amely annyira tág, diffúz és mindenhol alkalmazható, hogy szinte teljesen értelmét veszítette (Boutellier, 2004, p. 4-6.). Mindehhez erősen hozzájárult a közösségi rendészet térnyerése is a múlt század utolsó harmadában. A decentralizált, megelőzésen alapuló rendészeti modell a közösségekkel való szoros kapcsolatra épített, és a rendfenntartásról a rendőrség szolgáltató funkciójára helyezte a hangsúlyt.

A rendészet mesterségként működésének elvesztésében meghatározó a rendészet pluralizálódásának szerepe. A rendészet és a polgárok közötti horizontális kapcsolatok – amelyek a közösségi rendészeti modell lényegét jelentik – meghatározóvá váltak. A rendészet fókuszába a közösség által meghatározott érdekek kiszolgálása került. A szolgáltató funkció erősítése érdekében az elmúlt évszázad utolsó évtizedében a New Public Management (NPM) közigazgatásban meghonosodott irányelvei fokozatosan terjedtek el Nyugat-Európa rendőrségeinél. Az NPM elvek szerint a közigazgatás szervezése a piaci vállalatok menedzsment elveinek alkalmazásával hatékonyabb és ügyfélcentrikusabb szolgáltatásokat eredményez. A rendszerek magas szintű teljesítményét biztosítani hivatott minőségirányítási rendszerekben a munkafolyamatok kontrollja elsőbbséget élvezett a rendészet tartalmával szemben. Mindez azonban elterelte a figyelmet a rendfenntartás mesterségének fontosságáról, melyre a XXI. század globális veszélyeinek kezeléséhez minden addiginál erősebb igény mutatkozott.



1.7.3 A közösségi rendészet megkérdőjelezése

Annak nyomán, hogy az ezredfordulóra a rendőrségek szélesedő jogosítványai a mindennapok működése során egyre inkább represszív intézkedésekben öltöttek testet, megerősödött az a közösségi rendészettel szemben megfogalmazott kritika, hogy annak alkalmazása szimplán retorikai elem a rendőrség és a társadalom közötti feszültségek enyhítésére. Stanley Cohen szerint a kifejezés szimbolikus ereje abban rejlik, hogy mindennemű negatív felhang hiányzik belőle, ezáltal a közösségi rendfenntartás meleg, pozitív képet idéz elő a rendőrsegről. Ez alkalmassá teszi az új politikai kezdeményezések hitelességének növelésére is (Cohen, 1985, p. 118.).

Jayne Seagrave a közösség fogalmának változását érintően már taglalt fogalmi bizonytalanságokból kiindulva állapítja meg, hogy a közösség és a közösségi rendészet kifejezések nem alkalmasak pontos definícióalkotásra, és mint ilyeneknek, jelentős nehézségei vannak a célkitűzések meghatározásában és értékelésében. Empirikus elemzésében rámutat, hogy a közösségi rendészet sok tekintetben retorikai reform, mellyel nem párosul átfogó szervezeti változás (Seagrave, 1996, p. 18.).

Klockars a közösségi rendészet retorikai lényegével kapcsolatban a rendőrség és a nyugati társadalmak erőszakot elítélő alapértékeinek konfliktusából indul ki. Az, hogy a rendőrség élni kényszerül az erőszakmonopólium alkalmazásával, még az erőszakot elítélő nyugati demokráciákban is elkerülhetetlen és megváltoztathatatlan. A rendőrség rendeltetéséből fakadóan időnként demokratikus alapértékeket sért. Ezért – mondja Klockars – a társadalomnak olyan jelekkel, szimbólumokkal és képekkel kell palástolnia ezt az intézményt, amelyek hatékonyan rejtik el, misztifikálják és legitimálják a cselekvéseket. Ennek egyik legeklatánsabb megjelenése a közösségi rendészet, amely a rendfenntartás „bársony kesztyűjeként” rejt el a vasöklöt, a társadalom kontrollját (Klockars, 1988, p. 458.).

Napjainkban a közösségi rendészettel való szembehelyezkedés legnagyobb nyilvánosságot kapott példája a Black Lives Matter mozgalom, melynek honlapján Philip V. McHarris a *The community policing is not the answer* (A közösségi rendőrség nem a válasz) címmel publikált cikkében kifejti, hogy az amerikai kormány a dollármilliárdokkal megtámogatott közösségi rendészeti programjain keresztül el akarta hitetni a társadalommal, hogy a rendőrség beágyazása – különösen a fekete közösségekbe – bizalmat és partneri kapcsolatokat eredményez a rendőrség és a társadalom közösségei között. Ez a stratégia azonban hibás. Az etnikai kisebbségek tagjai ellen irányuló erőszakos intézkedések megmutatták, hogy a közösségi



rendfenntartás pusztán költséges PR próbálkozás. Azt a hamis elképzelést ébreszti, hogy a rendőrség strukturális problémákat tud megoldani a közösségi partnerségek kiépítésével. Az idő viszont megmutatta, hogy a közösségi rendészet nem tudja csökkenteni a rendőrség és a társadalom között fennálló feszültségeket, sőt csak tovább növelte azokat (URL-10).

1.8 A rendészeti stratégiák változásai

Amennyiben az eddig megállapítottak után visszatekintünk a közösségi rendészet XX. század utolsó harmadában meggyökeresedett alapelveire (lásd a Finszter által 12 pontban összefoglalt elveket), láthatjuk, hogy az új évezredben a filozófia hagyományos megközelítése egyre kevésbé lehetséges.

A változások folyamatosan formálták az alkalmazott rendészeti stratégiákat is. A közösségi rendészet alapvetően a helyi közösségek mindennapi gondjaira összpontosítva kezelte a bűnözéstől való félelmet és a biztonság helyi problémáit. A rendőrség által kezelendő problémák azonban nem mindig azonosak a helyi társadalmakat foglalkoztató gondokkal, következésképp a megoldás sem várható csupán a közösségi energiák mozgósításától. A bűnözés kezeléséhez nem elegendő az egyes kriminalitások kezelése, az ezeket kiváltó okok és összefüggések azonosítása és kezelése komoly adatgyűjtő, -értékelő és -elemző munkát igényel. Nyilvánvaló, hogy a szervezett bűnözés, a határokon átnyúló bűnözési formák, később a számítógépes rendszereken majd a cybertérben megvalósuló bűnözés kezeléséhez nem elsősorban lakossági aktivitásra, hanem professzionális rendőri tevékenységre van szükség. Mindemellett paradox módon a közösségi rendészeti stratégia a lokális problémák kezelésének hangsúlyozásával és a polgárok aktív részvételével növelte annak a veszélyét, hogy a rendőri működésben inkább a sajátos helyi szabályok érvényesüljenek, mint a legalitás egyetemes normái (Reiss, 1992, p. 93.). E felismerések nyomán született meg a problémaorientált rendészet.

Hermann Goldstein az általa kidolgozott és 1979-ben publikált problémaorientált rendészet elméletének kiindulásaként megállapítja, hogy a rendőrségek tevékenységük során sokkal inkább a folyamatokra, semmit azok érdemi eredményeire koncentráltak. A helyi közösségekben jelentkező közbiztonsági problémák megoldását nem csupán az egyes események lakosság bevonásával történő kezelése jelenti. A rendőri munka végterméke a probléma megoldása. A rendőrségnek azonosítania kell az események mögött meghúzódó okokat, majd a



rendelkezésre álló számos törvényes lehetőségből a legmegfelelőbb kiválasztásával meg kell terveznie az ezekre adott választ. A stratégia alapja az úgynevezett SARA modell, mely a problémák azonosítása (Scanning), elemzése (Analysis), a válaszadás (Response) és az értékelés (Assessment) állandóan ismétlődő folyamatában látja a hatékony problémakezelés garanciáját (Goldstein, 1979). A problémaorientált rendfenntartás számos fontos eredményt hozott.

Goldstein rámutatott arra, hogy a korábban jobbra bűncselekményi kategóriaként értékelt problémákat szét kell bontani annyi részre, ahány ok húzódik mögöttük, ellenkező esetben a kezelésükre sem születhet meg a megfelelő válasz.

Amikor erről beszélünk, gondoljunk csak bele, hogy a magyar ENYÜBS alapú bűnügyi elemzés a bántalmazásos ügyeket leginkább a testi sértés vagy a garázdaság kategóriájába sorolja, holott ez a tág meghatározás nem alkalmas arra, hogy a valós okokra összpontosítva kezelhessünk családon belüli erőszakot, kocsmai verekedést vagy a multikulturális együttélés nehézségeiből származó konfliktushelyzeteket.

Szintén jelentős eredménynek tekinthető a problémákért való felelősség kiterjesztése. Azáltal, hogy az elemző tevékenység révén számos, nem feltétlenül a rendőrség hatáskörébe tartozó eszközzel kezelhetőek a biztonsági veszélyek, a megközelítés serkenti a proaktív, átgondoltan működő partneri kapcsolatok működtetését.

A rendőrség a törvényi lehetőségek adta keretek között, az elszámoltathatósági garanciák megléte mellett a rendelkezésre álló lehetőségek közül szabad belátása szerint választhat (Ponsaers, 2001, p. 483.).

Látszólagos szembehelyezkedése ellenére a problémaorientált rendészet nem utasítja el a közösségi rendészet eredményeit. Támazkodik a közösségek együttműködésére, amelyek információikkal aktívan járulnak hozzá a problémák azonosításához. Paul Ponsaers a XX. század meghatározó rendészeti modelljeit és működési sémáit vizsgálva megállapítja, hogy bár a kriminológia és a rendészettudomány önálló és tiszta modellekként írja le az egyes elgondolásokat, valójában nincsenek „egydimenziós elméletek”. Sokkal inkább fogható fel egy-egy korszak domináns rendészeti modellje az előző kritikai reflexiójaként, amelyben az időközben végbement társadalmi folyamatok hatására meghaladott elemek felülíródnak, mások átöröklődnek. Ilyen módon egymás logikai következményének tekinthetők. A közösségi rendészet sem egy megkerülhetetlen posztmodern jelenség, hanem olyan önkéntes programszerű választás a különböző lehetőségek között, amelyhez az ezt alkalmazó államok a demokratizálódás fáradságos folyamatán keresztül jutottak el (Ponsaers, 2001, p. 492.).

Ahogy nincsenek vegytiszta modellek, úgy nincs egyetlen modellre épülő rendészeti



stratégia sem. Az egyes államok rendészeti stratégiája a rendőrségi modellek kombinációja, melyben a politikai és társadalmi akaratnak megfelelően kap meghatározó szerepet egy-egy modell. A rendészeti stratégiák változása sem egyirányú út. A fejezet eddigi tapasztalataiból is látható, hogy a közösségi rendészetet alkalmazó államok a globalizációs folyamatok hatására miként centralizálták rendőrségeiket, és engedtek teret az egyre inkább represszív intézkedéseknek.

A leírtakból kiindulva egyetértek Paul Ponsaersszel, aki a XX. században alkalmazott számos rendészeti megközelítésből négyet – a bűnözés elleni háború, a rendfenntartó rendőrség, a közösségi rendészet és a magán- és közrendészet kombinációját – tekintett önálló modellnek (Ponsaers, 2001, p. 473.). A közösségi rendészet egyik legkomolyabb eredménye, hogy ezt követően már egyetlen demokratikus rendészeti elmélet sem hagyhatta figyelmen kívül, hogy a biztonság közösségi szükséglet, ennek védelmezése pedig csak a közösségekkel kooperációban történhet. A növekvő és egyre összetettebbé váló bűnözés, a technológia robbanásszerű fejlődése és a globalizálódó veszélyek hatására kialakuló, a közösségi rendészetből származtatott stratégiák – betört ablakok stratégiája, a zéró tolerancia, a problémaelemzésen alapuló rendészeti megközelítések, a bizonyítékokon alapuló rendészet, az információ/technológia által vezérelt rendészet, a hot-spot rendészet, a prediktív rendészet – ismertetésére a New York-i rendészeti reformok vizsgálata során részletesen kitérek. A rendőrség jelenében és közeljövőjében meghatározó, a rendészet új strukturális megközelítését szükségessé tévő változásokat: a magán- és közrendészet vegyes modelljének kialakulását (és az ebből fakadó alternatívnak, komplementernek, plurálisnak vagy multilaterálisnak egyaránt nevezett rendészeti rendszert) célszerűnek tartom e helyütt ismertetni.

1.9 Többszereplős rendészet

A modern állam kialakulását követően a biztonságért elsősorban az állam felelt. Ez egyrészt azt jelentette, hogy az állam határozta meg, hogy milyen biztonságra van szükség, másrészt a rendőrségen keresztül egyedülként védelmezte azt. A weberi államfelfogás szerint az állam az egyetlen szervezet, amely igényt formálhat a legitim erőszak monopol használatára. E monopólium azonban nem azt jelenti, hogy az állam az egyetlen, aki fizikai erőszakot alkalmaz, hanem azt, hogy az állam az egyetlen legitim forrása a fizikai kényszerítésnek. A rendészet többszereplőssé válásában az alábbi okok játszottak főszerepet (Weber, 1926):



- A biztonságért való kizárólagos állami felelősség oldása felé a közösségi rendfenntartás jelentette az első lépést. Létrejött két irányból generált: egyrészt az állam látta be, hogy a növekvő bűnözés és az egyre inkább feszítő társadalmi feszültségekből fakadó devianciák kezelésére önállóan már nem képes, másrészt a rizikótársadalom individualizációs folyamatai az államtól egyre inkább függetlenedni kívánó egyénben és a társadalom közösségeiben a biztonság védelmezése terén is megteremtették az igényt az öngondoskodásra. A közösségi rendészeti stratégia alkalmazásával az állam felhatalmazta az egyes lakóközösségeket, hogy közösen viseljék a rendészet felelősségét.
- Ezt az osztott felelősséget a kockázati társadalom biztonság szemlélete úgy támogatja, hogy a biztonságot fenyegető veszélyek kezelésének hangsúlyát a megelőzésre helyezi, lehetővé téve ezáltal, hogy a biztonság védelmezésének feladatai ne csupán az erőszak monopóliumát birtokló államot terheljék.
- Az igényt az államon kívüli rendészetre az is erősítette, hogy a globális veszélyek kezelésére koncentrálnak rendőrségeket számos állam centralizálta, működésük represszívvá vált, a védelmezett közösségeiktől eltávolodtak. A helyi biztonsági problémák közösségi szemléletű kezelésére azonban továbbra is jelentős igény mutatkozott, ezért az állam jogalkotói lehetőségével megteremtette a komplementer rendészeti szervezetek működésének jogi feltételeit.

Az állam a többszereplős rendészet kialakulásához számos módon járul hozzá aktívan (Bayley-Shearing 2001, p. 9-11.):

- Teret enged a közösségi rendészetnek, melyben a lakosság a rendőrséggel közösen mérlegeli a biztonsági igényeket, információkat ad az e téren felmerülő problémákról, nyomást gyakorol a közösség szabályait megszegőkre.
- Szabályokat alkot, melyekkel a magánszermélyektől és az államon kívüli szervezetektől megköveteli, hogy a biztonságot építő módon járjanak el. Előírja a bankok számára a készpénz biztonságos szállításának feltételeit, kötelezi a kórházakat arra, hogy jelentsenek a rendőrségnek bizonyos betegek sérelmére elkövetett bűncselekményeket (pl. gyermekbántalmazás), a légitársaságoktól jogszabályok útján követeli meg, hogy vizsgálják át az utasokat és a csomagokat, előírja a sportrendezvények szervezőinek, hogy a biztonság érdekében milyen feltételekkel rendezhetik meg azokat.
- Több, korábban az állami rendőrség által végzett tevékenységet enged át magánvállalkozásoknak. Ilyen a középületek őrzése, számos országban a házi



őrizetben lévők vagy feltételes szabadságra bocsátottak elektronikus házi őrizetének felügyelete, egyes rendezvények biztosítása.

Számos esetben az állam maga is magánszolgáltatásokat végez. Bayley példaként említi, hogy az Egyesült Államokban engedélyezett, hogy a rendőrök bizonyos esetekben magánérdekeket szolgáljanak ki. Az amerikai rendőrök számára a két munkakörben való munkavégzés lehetősége rendőrként való foglalkoztatásuk nagyra becsült előnye (Bayley-Shearing 2001, p. 14.):

„Hasonló szerepkörben a magyar rendőrség tagjai „A rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről szóló 16/1999. (II.5.) Korm. rendelet” felhatalmazása alapján járhatnak el. Gyakoriak a közterületet igénybe vevő filmforgatások, vallási, kulturális vagy sportrendezvényeknél alkalmazott, egyenruhát viselő rendőrök. Úgyszintén hasonló lehetőséget biztosít a „Meghatározott összítőmeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművel közlekedésről szóló 12/2010 (X.5.) NFM rendelet” is, melynek 5§ (1) bekezdése értelmében „a közútkeszélő hozzájárulás kiadására jogosult útkezelő a biztonságos közlekedés, valamint az utak védelme érdekében a jármű közlekedéséhez – a kérelmező költségére – rendőri kíséretet is megjelölhet biztosításánál, túlméretes járműszerelvénnyel kíséreténél.”

Állami felhatalmazás alapján az egyén is lehetőséget kaphat a köz biztonságának védelmezésére.

„Olyan új kihívást keres, amely valódi sikerélményt nyújt? Használja tehetségét és tapasztalatát önkéntesként. Legyen szó a szomszédsági rendészeti csoportok tisztjeinek támogatásáról, a tanúkról való gondoskodás színvonalának javításáról, a magasabb szintű ügyfélszolgálatról, vagy a lakosságnak történő segítségnyújtásról a rendőrkapitányságokon, számos módja van annak, hogy önkéntesként szolgálja Londont.”

– áll a Metropolitan Police honlapjának toborzó felhívásában (URL-11).

Nincsenek éles határok köz- és magánterület, köz- és magánérdek között. A plázákban dolgozó biztonsági őrök közforgalom előtt megnyitott magánterületet védenek. Tevékenységük egyaránt szolgálja a megbízó és a pláza üzleteinek gazdasági érdekét és a vásárlókét is. A magánterületeket bárki látogathatja, biztonságuk része a közbiztonságnak. Ismert és a hazai közbeszédben gyakran hangoztatott a biztonság turisztikai vonzereje is.

A köz- és magánérdek összemosódása munkám során jól megfigyelhető volt az O.Z.O.R.A. fesztivál biztosítása során. Sokak előtt ismert, hogy a fesztivál évekig számottevő rendőri biztosítás nélkül zajlott, ez 2012-re oda vezetett, hogy a fesztivál területén elburjánzott a kábítószer-kereskedelem, amelyről egy magyarországi kereskedelmi televízió részletesen beszámolt. A rendőrség ezt követően nagy erővel vett részt a biztosításban. Mivel a fesztiválterületen a rendezvény biztonságát a szervező feladata védelmezni, ezért a nyílt rendőri tevékenység elsősorban a fesztiválterületre vezető utak ellenőrzésére terjedt ki. Mindeközben a fesztivált biztosító magánbiztonsági céggel szoros együttműködés épült ki. A szervező és a tulajdonos a kezdeti idegenkedés után felismerte, hogy a biztonság lehet vonzereje is egy ilyen nagyszabású, külföldi fiatalokat vonzó rendezvénynek, amit ma már Európa legbiztonságosabb fesztiváljaként hirdet világszerte.



Mára a köz- és a magánrendészet határai egyre inkább elmosódnak. A magánrendészet létszáma jóval meghaladja az állami rendőrségét, hozzájárulása az egyetemes biztonsághoz egyre erősödik. Ma egy átlagos európai nagyváros polgára, aki tömegközlekedést vesz igénybe, bevásárol, rendezvényeken vesz részt, egészen biztosan több magánbiztonsági alkalmazottal találkozik, mint rendőrrel.

A magánbiztonság növekedése azonban csak egy fókuszpontja annak a szélesedő analitikai lencsének, amelyen keresztül a helyi rendészet pluralizálódását ajánlott szemlélni. A korábban tárgyaltak szerint a nem az állami rendőrségen kívüli rendészet változatos diverzifikációs, pluralizációs folyamatokon ment keresztül, különösen az ezredforduló óta. A többszereplős rendészeti rendszerek kialakulását nem csupán a polgárok rend és biztonság iránti igénye ösztönözte, hanem számos állami kezdeményezés is, amelyek arra bátorították a biztonság államon kívüli letéteményeseit, hogy nagyobb erőfeszítéseket tegyenek saját biztonsági szükségleteik, igényeik kielégítése érdekében. Ilyen módon a rendészet többoldalúvá válása a társadalom változásainak szükségszerű hozadéka, amely mára gyakorlatilag hálózatszerűen jelenik meg a biztonság rendszerében. Működése ugyanakkor legalább annyi kihívást rejt magában, mint amennyi lehetőséget.

- A többoldalú rendészeti tevékenység a biztonsági szolgáltatásokat azok számárára teszi hozzáférhetővé, akik meg tudják fizetni. Lister és Jones arra is felhívja a figyelmet, hogy a hátrányos helyzetű térségek biztonsága tovább romolhat attól, ha a jól védett területekről ide szorulnak ki a deviáns magatartások (Lister–Jones, 2016). A rendészeti szolgáltatások egyenlőtlenségének növelése okán a közrendészet elsősorban oda kénytelen erőforrásait koncentrálni, ahol a magánrendészet nem jelenik meg. Így olyan helyzet állhat elő, amelyben a tehetőseknek a magánrendészet, a szegényeknek a közrendészet jut osztályrészül, ennek pedig súlyos következményei lehetnek a törvény előtti egyenlőségre, a társadalmi igazságosságra, hosszabb távon pedig a politikai stabilitásra nézve is.
- A sokszereplős rendészeti rendszerben a felelősségi rendszer elmosódottá válhat, amely ronthatja a rendészet hatékonyságát. Mindemellett fennáll annak is a veszélye, hogy a társadalom elveszti orientáltságát, nem tudja, hogy mely szereplőtől mit várhat. E bizonytalanság pedig bizalmatlanságot szülhet.
- Mivel az „államon túli rendészetet” problémakezelési eszközkészlete és lehetőségei elsősorban a biztonság preventív és partneri kapcsolatokon alapuló védelmezésére predesztinálják, fennáll annak a veszélye, hogy a rendőrségre az



erőszakmonopólium érvényesítését szükségessé tévő konfliktushelyzetek megoldása „marad”, ebben pedig fölénybe kerülnek a represszív elemek. Terpstra és társai korábban ismertetett kutatási eredményei is megerősítik, hogy ez a rendőrséggel szembeni bizalom csökkenéséhez vezet, melynek további folyamánya, hogy a rendőrségtől eltávolodó közösségek nem működnek együtt, nem szolgáltatnak információt, a tevékenység eredményessége csökkenhet.

- Az utóbbi időben a többoldalú rendészet nemzetközi trendjeiben megfigyelhető a multinacionális biztonsági cégek megerősödése. A hatalomkoncentráció a demokratikus kontroll és elszámoltathatóság lehetőségeit ronthatja.
- A nem állami biztonsági szereplők tevékenysége nem feltétlenül közérdeket szolgál. Egy magánbiztonsági cég alkalmazottai megtilthatják, hogy a rendezvény helyszínére a viselkedése vagy öltözete miatt nem kívánatos személyek beléphessenek. Ez könnyen táptalaja lehet a demokratikus közrendészetben egyértelműen tilalmazott profilozásnak. Ezt a helyzetet segíti elő, hogy a többszereplős rendészetben a demokratikus elszámoltathatóság intézményesülése nem tartott lépést a plurális biztonsági szereplők fejlődésével. A nem állami biztonsági szervezetek tevékenységével kapcsolatos jogorvoslati rendszer a közrendészetben meglévőhöz képest a mai napig fejletlen.
- A szakmai képzések, ebből fakadóan a hozzáértés hiánya miatt a plurális rendészet komoly bizalmi hátrányban volt az állami rendőrségekkel szemben, melyet számos országban a rendőrségtől átvett szakemberekkel igyekeztek pótolni. Bár a lemaradás ma is érezhető, jelentős lépések történtek a professzionalizmus irányába.

Dolgozatom témáját érintően a többszereplős rendészet jelentőségét elsősorban a rendőrség demokratizálódása terén nyújtott esélyeinél fogva tartom szükségesnek kiemelni. A többoldalú rendészetet ugyanis nem egyszerűen a rendészet újabb modelljének tartom, amely a társadalom és az állam által együttesen kezdeményezett rendészeti reform eredménye. A végbemenő változás paradigmátikus, megértéséhez ki kell tekinteni a rendészet eddigi értelmezési kereteiből. Amennyiben a mai rendészet működését nem az eddig hagyományos módon, a rendőrség intézményrendszerén belül tanulmányozzuk, hanem kiterjesztetten értelmezzük a többszereplős rendészet teljes rendszerére, az eddigiekhez képest egészen más úton közelíthetjük meg azt a folyamatot, amelyet a rendőrség demokratizálódásának hívunk:

- A fentebb tárgyaltak szerint a globális társadalomban a reflexív modernizációs folyamatok lehetővé tették olyan szervezetek bevonását a közbiztonság



feladatainak ellátásába, amelyek legitim erőszak alkalmazására nem, vagy csak korlátozottan felhatalmazottak, működésük fókuszában a veszélyek kialakulásának korai szakaszában történő beavatkozás, a megelőzés áll. Ez lehet a rendészet demilitarizálásának esélye.

- A többszereplős rendészet nem állami szervezetei napjainkban kiemelkedő szerepet játszanak a helyi közbiztonsági problémák kezelésében, helyben gyökerező közösségi szükségleteket elégítenek ki egymástól független helyi szervezetek működtetésével, a társadalom helyi közösségeinek kooperációjára építve: ez lehet a lehetőség a rendészet decentralizációjára és közösségi szemléletű működtetésére.
- A helyben működő, központi irányítástól független szervezetek működését törvényalkotóként az állam szabályozza, demokratikus ellenőrzésük e szabályozás által meghatározott, azonban közvetlen irányításukban a központi hatalom nem vesz részt. A politikától független rendészetet a nem állami rendészeti szervezetek valósíthatják meg.

A leírtak alapján a nyugati demokráciák többszereplős rendészete olyan munkamegosztást valósíthat meg, amelyben az állam rendőrsége inkább a bűnügyi igazságszolgáltatási funkcióira koncentrál, míg a nem állami szereplők a látható, megelőzésre alapító bűnkezelés teljes körű szolgáltatását nyújtják. Joggal merülhet fel a kérdés: mi lehet a kívánatos munkamegosztás az állam rendőrsége és a rendészet nem állami szereplői között? E vonatkozásban kulcsfontosságú annak felismerése, hogy a hagyományos rendfenntartási modellekhez képest a többszereplős rendészet esetében külön válik a rendészeti tevékenységre feljogosító és az azt végrehajtó hatalmi tényező (Bayley–Shearing 2001, p. 19.). Az állam a rendészeti szerveihez telepített jogosítványokon keresztül megteremti annak lehetőségét, hogy azok a jogszerűtlen folyamatokba beavatkozzanak, de készen kell állnia arra, hogy visszavegye a delegált rendészeti funkcióit. Az erőforrások jobb elosztásának okán bizonyos területeken át lehet engedni a jelenléttel történő örökődést, de ezeken a területeken minden további nélkül megjelenhet a későbbiekben a rendőrség is, hogy maga őrizze a rendet. A bagatell bűnözés kezelésében teret lehet engedni az önkormányzati rendészetnek, de a rendőrségnek generális felhatalmazása van eljárni az észlelt szabálysértések és bűncselekmények esetén. És amennyiben egy magánbiztonsági cég által biztosított rendezvényen az életet, testi épséget vagy a közbiztonságot, közrendet közvetlenül veszélyeztető körülményt észlel, a rendezvény folytatását a rendőrség felfüggeszti. Ugyanez visszafelé természetesen nem képzelhető el: a nem állami rendészet saját



elhatározásból, az állam beleegyezése nélkül nem vehet át feladatokat.

1.10 Szocialista, posztkommunista rendfenntartás

A világ biztonságszemléletének dinamikájától elszigetelten működött a szocialista, majd posztkommunista rendfenntartás.

A szocialista országokra általánosan jellemző volt, hogy a rendfenntartás szovjet modelljét vették át, melyben az állam feladata az volt, hogy elősegítse az átmenetet egy ideális kommunista társadalomba, ahol minden eszköz közösségi tulajdonba kerül. Az állami büntetőpolitika az állampolgárok és a szocialista állam bűncselekményektől való védelmezésén túl azt a célt szolgálta, hogy segítse a rendszert a kommunizmus felé terelni (Caparini–Marenin, 2005, p. 9.).

A kollektív értékeket a magánérdek elé helyező szocialista szemlélettel ellentétes volt a nyugati demokráciákban meghonosodott biztonságfelfogás, mely szerint a közhatalom elsődleges célja az egyetemes és általános emberi jogok oltalmazása. Úgyszintén a rendszer lényegével volt ellentétes a hatalommegosztáson alapuló állami berendezkedés, az állam hatalomgyakorlását kizárólag az állampárt ellenőrizte. Mindez legalább két nagyon fontos vonatkozásban határozta meg a rendőrség működését.

Szemben a demokratikus jogállamok önkorlátozó hatalomgyakorlásával, a szocialista államok rendőrsége nem a jog, hanem az állampárt uralma alatt működött. A szocializmus idején sem a rendőrségről, sem az állambiztonságról nem alkottak törvényt, a párt által a rendőrségre ruházott hatalom gyakorlatilag korlátlan volt. Szikinger szerint, ha a korlátlan hatalom biztosítása érdekében a rendőrséget kivonjuk a szabályozás hatálya alól, akkor mindig fennáll annak a veszélye, hogy a testület maga határozza meg a közjót, aminek a garantálásához azután minden eszközt elfogadhatónak tart (Szikinger, 1988, p. 6.).

A szocialista rendőrségek számára a pártirányítás azzal is járt, hogy azokat legfeljebb funkcióbeli és munkamegosztás szerinti sajátosságaikban lehetett megkülönböztetni más rendvédelmi, valamint a katonai szervezetektől. A rendőrség a párt döntéseknek alárendelt, erősen centralizált rendszer, melyben – bár politikai meghatározottsága kétséget kizáró volt – a hétköznapi közbiztonságot védelmező tevékenysége nem különbözött lényegesen a nyugati világban tapasztaltaktól. Az úgynevezett „köztörvényes” bűncselekmények üldözése alapvetően szakmai alapon folyt, így sok tekintetben hasonló volt a demokratikus államokéhoz. A rendőrség működését átható



pártirányítás a hatalmi hegemoniát veszélyeztető megnyilvánulások megfigyelése és felszámolása területén használta közvetlen politikai célokra a rendőrséget. Mivel azonban az ilyen magatartásokat az általános biztonságot fenyegető veszélyként kezelte és kommunikálta, a rendőrség elfogadottságát mindaddig nem befolyásolták politikai feladatai, amíg a rendszerrel szembeni ellenállás nem öltött olyan tömeges méreteket, melyek megfékezéséhez szükséges elnyomó jellegű működés már előtérbe került.

Az állam rendőrség feletti hatalma totális volt. A központból hozott döntések miatt az egyes rendőrök diszkrecionális intézkedési joggal gyakorlatilag nem rendelkeztek (Shelley, 1999, p. 76-77.). A működés számos területét titkosított normák szabályozták, melyek gyakran a rendőrök legalapvetőbb szabadságjogait is erősen korlátozták (Shelley, 1999, p. 54.) A párt a törvények fölé helyezve magát manipulálta az egyes ügyeket és a bűnözésről szóló statisztikai adatokat is (Los, 2003, p. 158.). A bűnözés mértéke a nyugat-európai államokhoz képest jóval alacsonyabb volt. A szocialista kriminálpolitika a szabadságelvonással járó büntetéseket azonban jóval szigorúbban alkalmazta a nyugat-európai liberális megközelítésnél (Cebulak–Plywaczewski, 2000, p. 165-166.). A párt az erőszakszervezeteit gyakorlatilag önkorlátozás nélkül alkalmazta hatalmának megőrzésére, ezért a funkcióik gyakorta fedésben álltak. *„A korlátozást nem tűrő önkény kedvelt megoldása az, amikor a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadsereggéként működteti.”* – illusztrálja Finszter ezt az állapotot (Finszter, 2018, p. 25.).

A politikai irányítás logikus következménye volt az erősen centralizált és militarizált szervezeti működés. Ez jól szolgált a szocialista társadalomalakító törekvések egyik lényegi elemét, a totális kontrollt. Ennek gyakorlásához elengedhetetlen volt, hogy a rendőrség mindennapi működését is – és ez alól a már említett, alapvetően professzionális alapon működő bűnüldözés sem kivétel – felhasználja arra, hogy az emberek hatalomhoz való viszonyulásáról információt gyűjtsön. (Szikinger, 2009, p. 46.).

Az egyes országok rendszerváltás utáni működésében mutatkozó kihívások nehezen általánosíthatóak, hiszen a posztszocialista régióban konszolidált közép-európai demokráciák és tekintélyelvű rezsimek egyaránt megtalálhatóak. A leírtakból következően azonban generális feladatnak bizonyult az emberi jogok elsődlegességének következetes érvényesítése, a politikai meghatározottság, valamint a centralizált, militarizált szervezeti struktúrák demokratikus berendezkedéshez való igazítása. A XX. század utolsó évtizedéhez érkezve a



rendszer váltó kelet-közép európai államok hármassal néztek szembe: egyszerre kellett felszámolni a kommunista büntető igazságszolgáltatási rendszert, végrehajtani a rendőrség demokratizáló reformját és megküzdeni a bűnözés ugrásszerű megnövekedésével (Caparini–Marenin, 2005, p. 12.). A társadalmi környezet nagyban megváltozott. Az életszínvonal differenciálttá vált az egyes társadalmi csoportok között: az egyik oldalon a munkanélküliség és az elszegényedés, míg a másikon a privatizáció következtében ugrásszerűen megnövekedett magánvagyonok jelentek meg.

Az egykori szocialista országok rendőrségei nem voltak felkészülve a bűnözés eddiginél sokkal nagyobb volumenének kezelésére. A bűnözés új formáinak (a bűnözés nemzetközivé válása, kábítószer-bűnözés, nemzetközi csempészszervezetek megjelenése, a szexiparra épülő nemzetközi bűnözés stb.) megjelenésével minőségében is nagyot változott annak szerkezete. A helyzetet súlyosbította, hogy az alulfinanszírozott rendőrségek szakemberei tömegesen hagyták el a szervezetet, és találtak helyet maguknak a magánbiztonsági szektorban, amely a szervezett bűnözői körök elsőszámú kiszolgálója lett a rendszerváltás utáni években (Fogel, 1994, p. 11.). A bűnözés megugrása jelentős hatással volt a társadalom biztonságérzetére és a rendőrségbe vetett bizalmára is. Az International Crime Victim Surveys (ICVS) felmérése szerint a '90-es évek derekán a világ főbb földrajzi régiói közül a kelet-közép európai államok polgárai érezték magukat legkevésbé biztonságban. A megkérdezettek 53%-a nyilatkozott úgy, hogy nem érzi magát biztonságban (Zvekcic, 1998, p. 82.). A bűnözéstől való félelem növekedéséhez hozzájárult a szárnyait próbálgató, liberalizálódó média is, amely a propagandahírekhez szokott társadalmat elárasztotta a szenzációértékű, bűncselekményekről és korrump rendőrökről szóló tudósításokkal (Los, 2002, p. 166-168.). Mindezek után a rendőrség munkájával való elégedettség rendkívüli kontrasztot mutatott Nyugat- és Kelet-Közép-Európa országai között. Amíg előbbiekben a megkérdezettek 78%-a volt elégedett a rendőrséggel, utóbbiakban 1996-ban csupán 33% (Alvazzi del Frate, 2004, p. 71.). Az ICVS kérdőívből az is kiderül, hogy a rendőrség iránti bizalmatlanság az alacsony feljelentési hajlandóságban is látványosan megmutatkozott. Az 1996-ra vonatkozó felmérés szerint az áldozatoknak csupán 32%-a tett feljelentést a rendőrségen (Alvazzi del Frate, 2004, p. 66.).

Az egyes országok rendészeti rendszereinek reformja komoly kihívás elé állította az egykori szocialista blokkot. Visszaülva Neocleausnak e fejezetben idézett állásfoglalására, amennyiben elfogadjuk azt, hogy az államhatalom működésének



sajátosságai leképződnek a rendőrségben, abból az is következhet, hogy a rendőrállam demokratikus rendszerré átalakulásával együtt jár – vagy akár annak feltétele is lehet – a rendőrségi rendszer reformja. Ezzel kapcsolatban tényyszerűen megállapíthatjuk, hogy a szocialista országok többségében a demokratikus fordulat úgy következett be, hogy azt nem kísérte strukturális átalakítás. A rendőrség megőrizte az államszocializmus idején kialakított centralizált, militarizált működési rendszerét. A változtatások gyakran szimbolikusnak bizonyultak. A rendőrség nevének megváltoztatása milíciáról rendőrségre a katonai jelleg megszűnését sugallta, a valóságban azonban a legtöbb közép-kelet-európai rendőrség militáns szervezet maradt. Caparini és Marenin szerint az egykori szocialista országok rendőrségeinek működésében jóval a rendszerváltás után sem nyert még teret a szolgáltató jelleg, a társadalom és a rendőrség nem álltak egymáshoz közel, az elszámoltathatóság garanciái nem épültek ki (Caparini–Marenin, 2005). Mindez Szikinger szerint több okra vezethető vissza:

- A rendszerváltás időszakában megnövekedett bűnözés okaként egyesek a kontroll szerveinek gyengülését látták (Lévay, 2000, p. 46.). Mindez kellő hivatkozási alapot teremtett a változatlanság mellett érvelők számára, akik érveikben hangoztatták, hogy a rendőrség átszervezése a közbiztonsági helyzet további romlásával járhat.
- Meghatározó volt az egyes rendőrségeknek a rendszerváltásban vállalt szerepe is. Számos országban az instabilitástól és az esetleges, fordulat utáni pozícióvesztéstől való félelem arra készítette a rendőrséget/milíciát és a titkosrendőrséget, hogy a változás folyamatát és kimenetelét befolyásolva beavatkozzanak a rendszerváltó eseményekbe. A rendszerváltást megelőző években több szocialista állam rendőrsége – köztük a magyar is – elébe ment a társadalmi-politikai fordulatnak, a rendszerrel szembeni ellenállás kezelése során igyekeztek függetlenedni a pártakarattól, ezért „cserébe” a demokratikus átalakulás idején vezetőik megőrizhették befolyásukat a rendőrség működésében, ez pedig a változás ellen hatott (Uildriks–van Reenen, 2003, p. 28.).
- A posztkommunista országok demokratizálásában jelentős szerepet játszott a nyugati demokráciák segítsége is (Magyarországon a Team Consult vizsgálata és az annak anyagi fedezetét biztosító svájci alapok). A rendszerváltás idejére a nyugati rendfenntartás szemléletét a rendszerváltó országokba exportáló államokban már teret nyert a közhatalmi felhatalmazások alapjogok rovására történő megerősítése. Ez, valamint a nyugati országok azon félelme, hogy a megnyíló keleti határokon a migráció és a bűnözés komoly veszélyt jelent



számukra, felülírta a rendőrségek demokratikus átalakításának igényét (Szikinger, 2009, p. 48.).

- A demokratikus átalakítások lényegi elemei közül (decentralizálás, demilitarizálás, depolitizálás) a depolitizálás valósult meg legteljesebb mértékben. Ennek oka sem a rendőrségek demokratizálódási hajlandóságában keresendő. A rendszerváltás utáni alkotmányozási folyamatok alapvető eleme volt, hogy a pártok közhatalmat nem gyakorolhatnak. Tény, hogy a rendőrségek közvetlen pártirányítása megszűnt, azonban a fennmaradó centrális struktúrákban a kormányzati irányítás és a rendőrség szakmai irányítása szoros közelségben maradt, lehetővé téve a működés közvetlen politikai befolyását.

Mindemellett a krónikus alulfinanszírozottság és a bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának alacsony foka is hozzájárult ahhoz, hogy a régióban alacsony szinten állt a rendőrségbe vetett bizalom (Caparini–Marenin, 2005, p. 20.).

Az új évezred első évtizedére a különböző országok rendőrségeinek demokratizáltsága differenciálttá vált a régióban. Az egykori Szovjetunió utódállamai között több olyan is van, melynek rendőrsége továbbra is tekintélyelvű, átpolitizáltabb, centralizáltabb és militarizáltabb, mint a nyugati társadalmakban (Beck et. al. 2002, p. 460.). Az autoriter irányítású államok rendőrségi reformjainak torz voltát jól példázza Ukrajna és Kazahsztán rendőrségi reformja. A XXI. század második évtizedében a növekvő társadalmi feszültségek hatékonyabb kezelése érdekében mindkét állam rendészeti reformot hajtott végre, melynek középpontjában a Kelling és Wilson nevéhez fűződő és az Egyesült Államokban az 1980-as és '90-es években alkalmazott betört ablakok stratégiája állt. A nyugati brand helyi alkalmazása a politika és a rendészet demokratizálódását alátámasztó érvként szerepelt a reformok népszerűsítésében. A rendőrség átszervezése azonban demokratikus fordulat nélkül ment végbe. A program eredményességét a kis súlyú jogsértések miatti nagyszámú letartóztatással támasztották alá, a meglehetősen aszimmetrikusra sikerült végrehajtás azonban elmélyítette a társadalmi szakadékokat. A két országban a betört ablakok stratégiájaként aposztrofált stratégia az autoriter politikai irányítás eszközévé vált a társadalom ellenőrzésére, és tovább mélyítette a társadalom és a rendőrség közötti szakadékot (Marat, 2018, p. 1005-1021.).

A hatékony, elszámoltatható és legitim rendőrség létrehozása felé a legnagyobb előrelépés Csehországban, Lengyelországban és Szlovéniában történt. Ezekben az országokban előrehaladott stádiumba került a rendészeti jogszabályok reformja,



előrelépés történt mind a depolitizálás, mind pedig a rendőrség szellemiségének és szervezeti kultúrájának demilitarizálása terén. A rendőrség decentralizálása azonban lassabban honosodott meg (Haberfeld, 1997, p. 652-653.).

A posztszocialista országok mindegyikéről elmondható, hogy a rendőrség működésére nagymértékben hatott a privatizáció, valamint a rendészet plurálissá válása. A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. Az új helyzet új veszélyeket teremtett, és ebben a helyzetben felértékelődött a biztonság szerepe. Az állam befolyásának csökkenésével egy időben megindult a rendészet pluralizálódása, a rendőrség mellett kialakultak a komplementer rendészet formációi.

A rendőrség reformját a társadalom egészében zajló események közvetlenül is befolyásolják. A 2000-es évektől kezdődően több egykori szocialista ország (Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia) csatlakozott az Európai Unióhoz, míg néhány (Románia, Bulgária) megkezdte tárgyalásait a csatlakozásról. Az egykori Jugoszlávia területén megalakult új államok erőforrásait rendkívül kimerítette a délszláv háború. Ezek a körülmények differenciálták a rendőrség megújulásának útját és dinamikáját is. A csatlakozási folyamatban az Unió tagországhoz történő felzárkóztatás elsősorban a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának javítása terén történt meg, a demokratikus rendfenntartás megvalósításában kevésbé. A nemzetközi jogvédő csoportok folyamatosan jelezték aggályaikat a romákkal és más etnikai kisebbségekkel szembeni diszkriminatív fellépések miatt Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában is. Lengyelországban pedig a korrupció magas szintje okozott deficitet a demokratikus működésben (Caparini–Marenin, 2005, p. 22.). Amíg tehát a demokratikus átmenet okai egységesnek tekinthetőek, maga a változás országonként eltérően ment végbe. Az azonban a rendszerváltás után több mint harminc évvel is kijelenthető, hogy ezekben az országokban a szocialista rendőrség felépítésének, működésének tapasztalatai a mai napig hatással vannak a rendőrség fejlődésére.

1.11 A modern, demokratikus rendészet alapelvei

Az eddig leírtakból jól nyomon követhető, hogy miként változott a rendőrség társadalmi szerepe az állami rendőrség kialakulásától napjainkig. Látható az is, hogy – főként a második világháborút követően – hogyan terebélyesedik ki, majd az ezredfordulóhoz érve hogyan szorul újra a háttérbe az emberi szabadságjogok



érvényesülése a rendőrség tevékenységében. Kutatásom célja, hipotézisei azonban azt is igénylik, hogy a biztonság szemlélet változásainak megértését követően tisztázzuk, mit tekintünk ma modern, demokratikusan működő jogállami rendőrségnek, és mit értünk demokratizáló rendőrségi reform alatt.

Több szerző rávilágít arra, hogy a demokratikus rendőrség kifejezés önellentmondást tartalmaz. Herman Goldstein problémafelvetését e fejezet elején ismertettem. Szikinger pedig Berkleyre és Wesleyre hivatkozva veti fel ezt azzal érvelve, hogy a fizikai erőszak szisztematikus alkalmazása idegen a demokrácia eszméjétől (Berkley, 1969. p. 2. és Westley, 1970, p. 22. – idézi: Szikinger, 1998, p. 23.).

Ahogy azt már írtam, a rendőrség működésével kapcsolatban az emberi jogok érvényesítésével, egyáltalában a jogállami működéssel kapcsolatos igények a második világháborút követően erősödtek meg. A demokratikus rendfenntartás normáit övező nemzetközi konszenzus az 1990-es évekre szilárdult meg. Ebben az elszámoltathatóság, az emberi jogok védelme, az átláthatóság és a szolgáltatásorientált működés a demokratikus működés garanciális elveiként jelentek meg.

A témát igen széles körben feldolgozó szakpolitikai és tudományos irodalom teljes bemutatása e disszertációnak nem lehet feladata, ezért itt néhány olyan forrás bemutatására törekszem csupán, amelyek plasztikusan tudják illusztrálni a demokratikus rendőrség, ezen belül a hazai helyzet szempontjából kiemelt jelentőségű posztszovjet országok demokratikus rendőrségi reformjaival kapcsolatos főbb nézeteket.

1.11.1 Nemzetközi egyezmények

1.11.1.1 A Youngstown egyezmény

Elsőként a boszniai háborút lezáró daytoni szerződés 11. mellékletét, az úgynevezett Youngstown egyezményt emelem ki, amely deklarálja azokat az alapelveket, amelyek mentén a bosnyák rendőrséget újra kell szervezni. Alapelvei szerint a rendőrség működése a demokrácia elveivel akkor áll összhangban, ha működése mindenki számára megismerhető törvények alá rendelt. Tagjainak olyan kiképzésben kell részesülniük, melyek biztosítják az emberi jogok megértését és az ezeket tiszteletben tartó, megkülönböztetésektől mentes működést. A rendőri tevékenység etikai alapértékeit magatartási kódexben kell rögzíteni. Az erőszak-monopólium alkalmazásának egyes eseteit ki kell vizsgálni, az élet kioltásának lehetőségével járó erőszakot pedig csak az élet védelme érdekében lehet használni. A rendőrségnek a közösséget kell szolgálnia,



mely a működését megismerheti, biztosítva ezzel az elszámoltathatóságot. A rendőrségi műveletek elsődleges célja az élet- és vagyonvédelem, a tevékenységben pedig a bűnmegelőzés elsődleges fontosságú (URL-12).

Az egyezményben megfogalmazott hét alapelv nem csupán a bosnyák rendőrség átszervezését segítette, hanem szilárd alapot biztosított a demokratikus rendfenntartás jellemzőiről folytatott vitákhoz.

1.11.1.2 Az Emberi Jogok és a Rendőrség Európai Egyezménye

A demokratikus rendőrség működési elveit érintő nemzetközi szakpolitikai dokumentumok közül kiemelendő az Európai Unió és az Európa Tanács közös programja keretében 2013-ban kiadott „Emberi Jogok és a Rendőrség Európai Egyezménye” (European Convention on Human Rights and Policing). Az Emberi Jogok Európai Egyezményének, az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó ítélezési gyakorlatának, valamint az Európai Megelőzési Bizottság szabványainak figyelembevételével megalkotott kézikönyv leszögezi, hogy a demokratikus társadalomban a rendőrség feladata (URL-13):

- a köznyugalom és a közrend fenntartása;
- az egyén alapvető jogainak és szabadságának védelme és tiszteletben tartása, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezményében rögzítettekre;
- a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem;
- a bűnözés felderítése;
- a lakosságot segítő és szolgáltató funkciók ellátása.

Az egyezmény bevezetésében megállapítja, hogy az elmúlt évtizedekben a tudományos és technológiai ismeretek fejlődésével a rendőrség rendelkezésére álló különleges jogosítványok, valamint az emberek magánéletébe és az egyéni emberi jogokba való beavatkozási lehetőségek kiszélesedtek. A többletjogosítványok azonban nem lehetnek visszaélések alapjai. Nincs ellentmondás a hatékony rendészet és az emberi jogok védelme között, sőt a hatékony működés előfeltétele az emberi jogok tiszteletben tartása. A rendőrség tevékenysége igényli a nyilvánossággal való szoros kapcsolatot, hatékonysága a lakosság támogatásán múlik. A rendőrségbe vetett közbizalom és a rendőri munka támogatása ugyanakkor szoros összefüggésben van a rendőrség tagjainak a nyilvánossággal szembeni magatartásával, különös tekintettel az egyén alapvető jogainak tiszteletben tartására.



Mellékleteiben részletesen ismerteti az emberi jogokat védelmező demokratikus működés alapértékeit. A rendőrség működésének jogi alapjait érintően kinyilvánítja, hogy a rendőrség köztestületként csak a nemzeti és az adott állam által elfogadott nemzetközi jogszabályoknak alárendelten működhet. A rendőrségnek az igazságszolgáltatás rendszerében elfoglalt helyét tekintve leszögezi, hogy a rendőrségnek alapvetően nem lehet igazságszolgáltatási funkciója, az ehhez kapcsolódó jogkörei korlátozottak, törvények által szabályozottak. A jogszabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy a rendőrség döntései az igazságügyi hatóságok előtt megtámadhatóak legyenek. A rendőrség és az ügyészség között megfelelő, működőképes kapcsolatot kell kialakítani. Tiszteletben kell tartania a védőknek a büntetőeljárásban betöltött szerepét, biztosítaniuk kell a hatékony védelmet, különös tekintettel a szabadságelvonással járó intézkedés hatálya alatt lévő terheltekre.

Deklarálja, hogy a más állami szervtől független és elszámoltatható rendőrség a jog hivatásos őreként a lakosságot szolgálja és kivívja annak tiszteletét. A működést úgy kell megszervezni, hogy az elősegítse a rendőrség és más szervek, valamint a civil közösségek közötti hatékony kapcsolatokat. A szervezeteknek készen kell állni a nyilvánosság folyamatos és objektív tájékoztatására. Annak minden szintjén hatékony intézkedéseket kell tenni a korrupció megelőzésére és leküzdésére, a rendőrök integritásának és megfelelő teljesítményének biztosítására.

A rendőrség állományának képzését a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelmének alapértékeire kell építeni, megismerhetőnek kell lennie és figyelembe kell vennie a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelem szükségességét. Az egyezmény a rendőrök jogait érintően deklarálja, hogy a rendőrségi alkalmazottakat ugyanazok a jogok illetik meg, mint más polgárokat. Ezek korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha az a demokrácia elveivel összeegyeztethető és a rendőrség feladatainak ellátásához szükséges.

1.11.1.3 Guidebook on Democratic Policing (EBESZ)

A világ legnagyobb biztonsági szervezete, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (rövidítve: EBESZ, angolul Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 2008-as bécsi ülésén *Guidebook on Democratic Policing* néven a szervezet 57 tagországa számára fogadta el irányelveit. Az értekezletről készített kiadvány összegzésében rámutat, hogy – miközben az EBESZ térségében óriási nyomás nehezedik a szervezett bűnözés és a nemzetközi és a nemzetbiztonságot



fenyegető új kihívások leküzdésére –, a rendőrségnek meg kell őriznie a nyugalmat, meg kell akadályoznia és feloldania a helyi bűnözést és a biztonságérzet előmozdításával javítania kell az életminőséget. Céljai megvalósítása során a rendőrségnek a hazai és nemzetközi joggal összhangban kell működnie, és tiszteletben kell tartania az emberi jogokat. Az államoknak biztosítaniuk kell a rendőrség, a közigazgatás más hatóságai és a büntető igazságszolgáltatási rendszer elemei, valamint a rendőrség munkájával érintett közösségek közötti kapcsolatok törvényi és strukturális követelményeit. Kitér az átláthatóság, a teljes körű elszámoltathatóság, valamint a közszférával való partneri együttműködés fontosságára. A rendőrségnek kiszámíthatónak kell lenni, világossá kell tenni, hogy a lakosság mit várhat a rendőrségtől. Működését át kell, hogy hassa a szakértelem, mely egyértelművé teszi, hogy a rendőrség jól teljesít, nyitott, megközelíthető, és nem tűri a hatalommal visszaélést, a korrupciót és a kötelességszegést, nem tűri el a jogsértéseket. Mindezek érdekében jelentős erőt kell fektetni a szakképzésbe, az oktatásba és a teljesítmények rendszeres értékelésébe. Az anyag kitér a demokratikus rendfenntartást támogató nemzetközi együttműködés fontosságára, amely csökkenti a nemzetközi és a hazai biztonságot fenyegető veszélyeket, és javítja a közvélemény biztonságról alkotott képét (URL-14, p. 38.).

1.11.2 A rendőrség demokratikus működését vizsgáló tudományos kutatások megállapításai

Jeremy Travis, az amerikai National Institute of Justice (NIJ) akkori igazgatója 1998-ban egy Budapesten megrendezett konferencián a Youngstown egyezmény hét alapelveének fontosságát hangsúlyozva egy nyolcadik tényező fontosságára is felhívta a figyelmet (URL-15). Amennyiben ugyanis széleskörű konszenzust feltételezünk a demokratikus rendfenntartás hét alapelve körül, joggal fogalmazódik meg a kérdés: Hogyan győződhetünk meg arról, hogy betartják ezeket? Ez a felelősség ugyan elsősorban az elszámoltathatóság intézményrendszerét terheli, azonban legalább ilyen értékes forrásként szolgálhatnak azok a független empirikus kutatások, amelyek a rendfenntartás mindennapos gyakorlatának középpontjában álló kérdéseket vizsgálják, és rávilágítanak arra, hogy a polgárok által tapasztalt rendészeti tevékenység milyen mértékben harmonizál a demokratikus rendfenntartással szemben megfogalmazott elvekkel.

Annak értelmezéséhez, hogy mit tekintünk modern, korszerű rendvédelemnek, Robert Reiner meghatározását tekintem mértékadónak, aki szerint a korszerű



rendvédelem a következő követelményeknek felel meg (Reiner, 1992. p. 257.):

- professzionális, a közigazgatás egységes rendszerébe illeszkedő bürokratikus szervezet;
- jogszabályokon alapuló rendőrségi tevékenység, törvény előtti felelősség az intézkedésekért;
- a minimális erőszak stratégiája;
- a rendőrség pártatlansága, pártsemlegesség, részrehajlásmentes jogszabály-értvényesítés;
- a rendőri tevékenység prevencióorientáltsága;
- a közösségek értékelésére alapuló, a jogszabályok érvényre juttatásának minőségét értékelő teljesítménymérés a statisztikai szemlélet helyett;
- a rendőrség állományának a társadalom – ideértve a kisebbségeket is – szociális összetételét tükröző megoszlása.

Harmadszor David H. Bayley 2001-es kutatásának megállapításait tartom fontosnak felidézni. Bayley az Egyesült Államok részvételével és támogatásával más országokban megvalósítandó rendőrségi reformok sikeres végrehajtása érdekében vizsgálta meg több száz, a reformok értékeléséről szóló szakmai jelentés és tudományos publikáció eredményeit. Bayley szerint a rendőrség a demokratikus politikai fejlődéshez a legközvetlenebbül úgy járulhat hozzá, ha az alábbi négy alapérték mentén működik (Bayley, 2001, p.13.):

1. A rendőrség működésében kiemelt prioritást kap az egyes polgárok és közösségek igényeinek kiszolgálása.
2. A rendőrség a jog uralma alatt áll.
3. Működése során a rendőrségnek meg kell védenie az emberi jogokat, különösen azokat, amelyek demokratikus szabadságjogok gyakorlásához kötődnek.
4. A rendőrség működésének átláthatónak kell lennie.

Caparini és Marenin (2005) szerint a demokratikus rendfenntartást inkább a polgári társadalom, mint az állam szolgálatának orientációja jellemzi, alapértéke az átláthatóság és elszámoltathatóság, a rendőrség személyzetének reprezentativitása a társadalom meghatározó csoportjainak megoszlásához mérten. A demokratikus rendőrségben az integritásmenedzsment a rendőrségi igazgatás központi funkciója. A demokratikus rendőrség félig autonóm, a professzionizmus magas foka jellemzi.



Az ezek elérésére való törekvés alapvető minden demokratikus rendőrségi reform esetében. A szocialista rendészeti politikák, kultúrák és értékek öröksége miatt a legnehezebb átmenetek közé tartozik a reprezentativitásra való törekvés, így a főbb társadalmi identitások visszatükrözése a rendőrség személyzetében. Az integritásmenedzsment olyan működési politikát jelent, amely aktívan és kitartóan érényesíti a korrupció és a hatalommal való visszaélés tilalmát. A félautonómia a rendőrségnek arra az igényére és képességére utal, hogy egyensúlyba hozza az állami és polgári társadalmi igényekre való reagálást, valamint azt a követelményt, hogy a rendőrség pártatlanul, szakszerűen és elfogultság nélkül szerezzen érvényt a jogszabályoknak. A szervezeten belüli belső demokrácia és a rendőrség állami szervezetek és a civil társadalom általi elszámoltathatósága szintén alapvető kellék (Caparini–Marenin, 2005, p. 4.).

A demokratikus rendészetben ezek az alkotóelemek szorosan összefüggnek egymással, és együttes alkalmazásuk olyan teljesítménynövekedést eredményez, melyben egyensúlyban áll a társadalom közösségeinek biztonsága azzal az elvárással, hogy a rendészetnek szakmai alapon, tisztességesen és szolgáltatásorientált módon kell működnie. A rendőrség eljárásai és működése átláthatóak, mind a belső, mind a külső kontrollmechanizmusok egyaránt érvényesülnek benne.

A demokratikus rendőrség legitimitás fogalmának kulcsa a beleegyezés. A demokratikus jogállamban az irányítottak beleegyezése ad legitimitást és erkölcsi jogot a kormányzáshoz, ez pedig magában foglalja az olyan alapvető közszolgáltatások biztosítását, mint a biztonság és a rend (Sherman, 2001, p. 19.). A beleegyezés szükségessége különösen érvényes a rendőrségre, amely a törvényes erőszak monopóliumát birtokolja. Demokráciában a rendészet működéséhez kötődő beleegyezés azon az általános meggyőződésen alapul, hogy a rendőrség betartja a törvényt, működése átlátható és elszámoltatható, politikailag semleges, és az állampolgári jogok védelmére törekszik.

A magyar rendészettudomány a demokratikus rendőrség alapértékeiről az ismertetett szakpolitikai és tudományos állásfoglalásokkal gyakorlatilag egyező nézetet vall. Finszter Géza szerint ahhoz, hogy a rendészetek ellentmondásmentesen illeszkedjenek az alkotmányos struktúrába, érvényesülnie kell a joguralomnak, a hatalmi ágak megosztásának és az emberi jogoknak (Finszter, 2008).

A demokrácia és a rendőrség demokratikus működése tekintetében a már idézett



David H. Bayley fontos megállapítást tesz (Bayley, 2001. p. 13.):

„Nem szabad azt feltételezni, hogy a rendőrségi reformok életbe léptetése elkerülhetetlenül politikai demokráciát is eredményez. A rendőri intézkedések – legyenek bármennyire is demokratikusak – nem meghatározóak a demokratikus fejlődésben. Sőt. Valójában az ok-okozati összefüggés az ellenkező irányba mutat: a demokratikus kormányzat fontosabb a rendőrségi reform szempontjából, mint a rendőrségi reform a demokratikus kormányzás szempontjából. A rendőrség reformja szükséges, de nem elégséges feltétele a demokratikus kormányzásnak.”

A fentiekkel összecseng Ponsaers ismert kijelentése: *„Nem az erős rendőrségtől félek, hanem a gyöngé demokráciától.”* (Ponsaers–Easton, 2008 – idézi Hoogenboom, 2009, p. 8.). A rendészettudomány kiemelkedő magyar művelői közül Korinek is úgy foglalt állást, hogy *„ha maga az állam demokratikus, akkor a rendőrsége is az lesz.”* (Korinek, 1992, p. 10.). Magam nem osztom azt a nézetet, mely szerint a demokráciák rendőrsége szükségképpen demokratikus. Egyrészt elvi síkon azért sem, mert a hasonló megállapítások összemoszák a demokrácia és a jogállamiság fogalmait. Valójában a törvények uralma alatt történő közhatalom-gyakorlás, tehát a jogállamiság teremtheti meg a rendőrség demokratikus működésének feltételeit. Másrészt pedig azért, mert – amint az a már ismertetett, valamint dolgozatom következő részeiben ismertetendő példák alapján látható – a törvények alá rendelt működés szükséges, de nem elégséges feltétele a demokratikusan rendőrségnek, melyhez a rendőri hivatás magas szakmai színvonala, a szolgáltatás orientált szervezeti kultúra, közösség biztonsági szükségleteire építő rendészeti stratégia, a rendőrség és a társadalom formális és informális kapcsolatai épp olyan adalékok, mint az ezek szabályozására csak részben képes jogi normák.

Kutatásom szempontjából szintén releváns kérdés a demokrácia, a demokratikus rendőrség és a közösségi rendészet viszonya, pontosabban az, hogy az előbbi kettő hiányában elképzelhető-e közösségorientált rendészet. A témát felületesen érintő vizsgálódás után azt mondhatjuk, hogy igen. Erica Marat posztszovjet államokban végzett kutatásaiból megismerhető a megalkotói által magát a közösségi rendészetből eredeztető zéró tolerancia ukrán és kazah változata. A zéró tolerancia részletes tanulmányozása, valamint az ukrán és kazah reformok megismerése után azonban egyértelművé válik, hogy William Bratton stratégiája sok tekintetben a közösségi rendészet eszköztárát használó represszív jellegű rendészeti stratégia, amely kontrollálatlan alkalmazásával Amerikában és Nyugat-Európában a rendőri erőszak ellen tiltakozó mozgalmak egyik fő okának tekinthető. Ennek világbrandként történő kezelése és a posztszovjet államokban való adaptálása a jogállami garanciák alkalmazása nélkül a tekintélyelvű hatalomgyakorlást elősegítő eszköznek bizonyult



(Budavári, 2021). A közösség biztonsági szükségleteire és a közbiztonsági problémák kooperatív kezelésére építő rendészet lételeme a szolgáltatásalapú, preventív, átlátható és elszámoltatható rendőrségi működés.

A téma összegzéseként elmondható, hogy – bár az ismertetett szakpolitikai dokumentumok és tudományos kutatások azt különbözőképp árnyalhatják – egyöntetű a megítélése annak, hogy mit tekinthetünk a demokratikus jogállami kritériumoknak megfelelő rendőrség alapelveinek. Ezek a következők:

- a jog uralma;
- az egyetemes emberi szabadságjogok tisztelete;
- magas professzionalitást tükröző működés, melyben a rendőrség nem gyakorolhat igazságszolgáltatási funkciókat;
- a közösség biztonsági szükségleteinek primátusa;
- az átláthatóság és elszámoltathatóság garanciáinak érvényesülése.



2. Rendészeti reformok külföldön

A rendőri szervezetek változására ható okok

Az általánostól a konkrét felé haladó kutatásomban a biztonság szemlélet változásainak vizsgálatát követően egyes országok közelmúltban végrehajtott rendőrségi reformjának megismerésén keresztül kísérlem meg megérteni a reformokat szükségessé tévő okok törvényszerűségeit, a reformok végrehajtásának folyamatát, ezek alapján pedig a magyar rendőrség változási szükséglete szempontjából hasznos tapasztalatok összegzésére törekszem.

A rendőrség és a szervezetet körül ölelő környezet egymással folyamatos interakcióban áll. A társadalmi és gazdasági változások és az ezekkel együtt változó biztonsági problémák a rendőrséget folyamatos alkalmazkodásra készítik. Ily módon a rendőrségi reformok a környezetben bekövetkező változások reakciójaként értelmezhetőek. Van Sluis és társai, Elison és O'Reilly, valamint Bayley kutatásai bizonyítják, hogy az új évezredben a reformok üteme felgyorsult. A változások az egyes szervezeteket, az alkalmazott rendészeti stratégiát, a rendőrségek külső és belső kapcsolatrendszerét egyaránt érintik (Van Sluis et. al. 2013; Elison–O'Reilly, 2008; Bayley, 2001).

A szervezéstudományban komoly hagyományra tekintenek vissza a társadalmi-gazdasági változásoknak az egyes szervezetekre gyakorolt hatásával foglalkozó kutatások. Az 1960-as években kidolgozott úgynevezett kontingenciaelméletek Fred Fiedler (1964), James Thompson (1967), William H. Starbuck (1965), Paul Lawrence és Jay Lorsch (1967), valamint William Richard Scott (1981) kutatásai alapján új alapokra helyezték a szervezetek döntéshozatali mechanizmusait, melyekben elsődlegesnek tekintik a szervezet alkalmazkodását a környezet változásaihoz.⁴ A rendőrségi reformok szempontjából a kontingenciaelméletek fontos megállapításokat tesznek:

⁴ Az elmélet szerint egy szervezetben végrehajtani tervezett változtatások során először az annak környezetében végbement változásokat szükséges megvizsgálni. E változásokat független változóknak kell tekinteni, amelyek funkcionális kapcsolatban állnak a szervezet működésével. A végrehajtandó változtatásokkal arra kell törekedni, hogy a szervezet kihasználja azokat a környezeti tényezőket, amelyek elősegítik működésének sikereit, ezért fontos, hogy a szervezet külső környezetével harmonizáljon annak belső működése. A külső környezetet egyaránt alakítják általánosnak (a jogi, politikai, gazdasági, társadalmi, technológiai, kulturális vagy ökológiai) tekinthető tényezők és speciális körülmények is (együttműködő partnerek, helyi sajátosságok stb). Emiatt a szervezetet irányító elveket nem lehet egységesíteni, hiszen azokat annak a környezetnek megfelelően szükséges kialakítani, amelyben a szervezet működik.



- Először is azt, hogy a szervezetek átalakítását nem lehet egységes, minden helyzetre alkalmazható elvek szerint megtervezni és végrehajtani.
- Másodszor azt, hogy minden, a szervezetet érintő döntés a környezetben bekövetkező változások függvénye.
- Harmadszor pedig azt, hogy a szervezet sikere szempontjából döntő fontosságú, hogy alkalmazkodóképessége mennyire rugalmas és hatékony.

Az ezredfordulón számos európai ország reformálta meg rendőrségét. A fentiekből kiindulva az Európai Unió 2010 és 2014 között nagyszabású elemzésnek vetette alá tíz ország (Németország, Belgium, Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Olaszország, Egyesült Királyság, Macedón Köztársaság, Cseh Köztársaság és Románia) rendőrségének változásait annak megvizsgálására, hogy milyen tényezők járulnak hozzá a változási folyamatok sikeréhez vagy kudarcához. A COMPOSITE (Comparative Police Studies in the EU) nevű kutatás részeredményeit Mila Gasco Hernandez és Eduard Sallent Pena (2013) publikálták. Tanulmányukban arról adnak számot, hogy melyek azok a környezeti változások, amelyek leginkább katalizálják a rendőrségek átalakításait. Az interjúk és elemzések során az alábbi tényezők fontosságát emelték ki (Hernandez–Pena, 2013, p. 126-128):

a. Politikai változások:

A kormányváltások jelentős hatással vannak a rendőri szervezetek működési prioritásainak meghatározására. Az új kormányok érdekeinek összehangolása a rendőrség működésével több módon megvalósulhat: új vezetők kinevezésével, szervezeti átalakítással, új eljárások bevezetésével. A kutatók ugyanakkor azt is megállapították, hogy előzetes feltételezéseikkel ellentétben a politikai változások kisebb hatást gyakorolnak a rendészeti reformokra, mint a társadalom vagy a technológiai környezet dinamikája.

b. A gazdasági válság hatása a rendőri szervezetekre:

Minden vizsgált országban jelentős nehézséget okozott a rendőrség számára a 2008-2009-es gazdasági világválság. Ez mind a rendőrök fizetésének, mind a rendőrségek általános költségvetésének csökkenésében tetten érhető volt, néhány országban bizonyos rendőri egységek megszüntetéséhez is vezetett. Másrészről – bár a kedvezőtlen gazdasági helyzet nem feltétlenül vezet a bűnözés emelkedéséhez – növeli a társadalmi feszültségeket. Ez pedig nagyobb erőfeszítésekre készíti a rendőrséget a közrend fenntartása érdekében.



c. Társadalmi változások

A felmérés szerint a társadalomban bekövetkezett változások befolyásolják leginkább a rendőrség működését. Az egyik alapvető, változást indukáló hatás a társadalmi igények változása. Amíg a XX. század elején a társadalom elsősorban az emberek fizikai biztonságának védelmezését várta el a rendőrségtől, a század derekától a magántulajdon védelme került a társadalom biztonsági igényeinek fókuszába, az új évezredben pedig – ahogy azt az előzőekben már részletesen kifejtettem – a globalizálódó veszélyek elleni védekezés vált a működés domináns elemévé.

A társadalom azonban nem kizárólag a rendőrséget körülvevő működési környezet, hanem maga a működés tárgya is. Változásai tehát óhatatlanul formálják a rendőrséget. Az etnikai sokszínűség növekedése szintén a globalizációs folyamatok következményeként értékelhető. Az együtt élő, egymástól távol eső kultúrákhoz való alkalmazkodás napjaink rendőrségeinek egyik legtöbb nehézséget okozó, legkomolyabb kihívása – különösen a nyugati demokráciákban.

d. Technológiai változások

Az egyre gyorsuló technológiai fejlődés kettős hatással bír a rendőrségekre. Egyrészt a rendőrséggel szemben támasztott társadalmi igények erős motorjaként működik. A cybertér számos bűnalkalmat kínál, ez pedig nem csak a rendőrségek leterheltségét növeli, de a munkamódszerek megújítását, szervezeti innovációt követel. Az interneten elkövetett bűncselekmények kibővítik a rendőrségek működési terét. Az online bűnüldözés ráadásul számos jogi problémát felvet, melyek kezeléséhez szintén a terület magas szakmai tudású specialistáira van szükség. Másrészt az információs és kommunikációs technológiák fejlődése lehetőséget is kínál a rendőrségnek, hogy költségeit, adminisztrációs terheit csökkentse, működési folyamatait egyszerűsítse, vagy a közösségi térre is kiterjessze kapcsolatait a polgárokkal.

e. Jogi változások

A környezet változásainak e típusára a legjellemzőbb, hogy országonként egymástól jelentősen eltérő változásokat eredményez, és különbözőképpen hat a szervezetek változására is. E változtatások alapvetően politikai természetű döntések eredményei, így a politikai változásokhoz hasonlóan hatnak a rendőrségekre.



A rendőrség változó stratégiai orientációja

A stratégia annak kifejeződése, hogy egy szervezet hogyan választja ki céljait, irányítja cselekvéseit és hoz létre struktúrákat azok elérésére (Moore–Trojanowicz, 1988, p. 2.). A korábban már idézett Ponsaers-elmélet alapján (2001) aszerint, hogy kinek van nagyobb befolyása a rendőrségi prioritások meghatározásában, alapvetően három stratégiai rendőrségi modell létezik: a politikai, a racionális-jogi és a közösségi. Mindemellett e stratégiák végrehajtására különböző taktikák és vezetési stílusok alakultak ki. A politikai modellben a fennálló hatalmi status quo védelmezése kap hangsúlyt. A racionális-jogi stratégia alkalmazásával a rendfenntartás rendőrségének leírása során találkozhattunk. E stratégiában a rendőrség elsősorban ellenőrzési, represszív funkciókat tölt be. A közösségi stratégia alkalmazása során a rendőrség a közérdeket helyezi előtérbe, fő funkciójának a közösség biztonsági szükségleteinek kooperativitáson alapuló védelmezését tekinti. Ahhoz azonban, hogy e pozícióját fenntarthassa, a rendőrségnek egyenlő távolságot kell tartania a társadalom, a jog és a politikai hatalom szereplőitől.

E szükséglet folyamánya, hogy a közösségi rendészet működését elsősorban a decentralizált rendszerekben tartja lehetségesnek a rendésztudomány (lásd többek között Ponsaers, 2001; Bayley, 2001, 2008; Braga–Weisburd, 2007; Skogan, 2006, Finszter, 2018). Az ezredforduló globalizációs folyamatai azonban a már említettek szerint új bűnözési formákat hoztak létre. A terrorizmus, a technológiai vagy a gazdasági bűnözés megerősödése speciális szakmai felkészültséget igényelt (lásd a korábban Hoogenboomnak a rendőri mesterségről tett megállapításait). Egyszerre volt jelen tehát a közösséghez közel álló és a magasan képzett specialista rendőr(ség) iránti igény is. Ebben az időben új taktikai elképzelések jelentek meg, melyek az említett modellek ötvözetének tekinthetőek. A zero tolerancia és az ehhez kapcsolt betört ablakok stratégiája arra törekszik, hogy a bűnözéstől való félelmet a kis súlyú jogsértések szigorú kezelésével csökkentse, ehhez a racionális-jogi és a közösségi stratégia elemeit ötvözi. Mindehhez William Bratton, a zero tolerancia kifejlesztője a New York-i rendőrségen (NYPD) a kor csúcstechnikáját hívta segítségül, amikor a Compstat számítógépes bűnügyi elemző rendszerével részletesen elemezte a bűnözés dinamikáját, ezt használva a rendőri erőforrások elosztásához és a rendőrség teljesítményének értékeléséhez.

A hasonló rendszerek és a technológiai és tudományos fejlődés eredményeinek



segítségül hívása a tudományos bizonyítékokon alapuló rendőrségi stratégia (Evidence Based Policing) és ennek az egyes specializált változatai, a technológia által vezérelt rendészet (Technology Led Policing) és a hírszerzés által vezérelt rendészet (Intelligence Led Policing) stratégiájának kifejlődéséhez járult hozzá.

A közelmúlt európai rendészeti reformjaiban szintén tetten érhető az említett kettősség. Az európai társadalmakban is egyszerre van jelen a közösségekhez közel álló, szolgáltatásorientált rendőrség igénye és a globális veszélyekre magas szakmaisággal reagáló, speciális tudással rendelkező, a hírszerző tevékenységéhez a fejlett technológiát alkalmazni tudó szervezeté. Úgy tűnik, hogy e kettő között komoly feszültség áll fenn, mert míg a közösségi rendészet középpontjában a polgár és a polgárok alkotta közösségek állnak, utóbbi specializált szaktudású munkatársaira és fejlett technológiai rendszerekre építő szervezetet alakít ki céljai elérésére. A hibrid modellek alkalmazása nem egyszerű, mert a működési elvek eltérőek, ezért nagy a kockázata az egyik vagy másik iránti elköteleződésnek. A kérdés tehát az, hogy a kettős igények megjelenése feloldhatatlan ellentmondással jár-e?

A rendészeti reformok elemzésének indokai, módszere, szempontjai

E kérdés megválaszolása késztetett arra, hogy megvizsgáljam mind a New York-ban, mind az Európában végbement reformokat. Az európai rendőrségi reformok és a Bratton által alkalmazott zéró tolerancia tanulmányozásának e közös célja mellett a két nagy reformterület vizsgálatának rész céljai némileg eltérnek. Ennek alapvető oka az, hogy amíg a NYPD-n bevezetett rendészeti stratégia alkalmazása mellett az egyik legfontosabb érv az volt, hogy az új stratégia nem igényli a szervezet átalakítását, addig Európában – különösen a nyugat-európai államokban – a reformok megalkotói éppen fordítva érveltek. A rendőrség strukturális átalakítását tűzték ki célul, hangsúlyozva, hogy az átalakított szervezetben is a közösségi rendészet marad az uralkodó megközelítés.

Vizsgálódásomat a rendelkezésre álló szakirodalom feldolgozásával folytattam 2019 októbertől és 2022 februárja között. Az irodalmi források feldolgozása során az itt megjelölt hivatkozásokat úgy választottam ki, hogy azok számomra és a kutatás olvasói számára is a jobb megértést szolgálják. A céltom nem az volt, hogy minden, a témában született kutatást feldolgozzak, sokkal inkább az, hogy a más országokban végrehajtott rendészeti reformok megismerésével megértsem a rendőrségi reformok törvényszerűségeit. Nem feltétlenül teljeskörűek tehát, és kifejezetten nem a



megkérdőjelezhetetlenség igényével készültek.

A számos, Európában a XXI. század első két évtizedében végrehajtott rendészeti reform teljes körű feldolgozása e dolgozatnak nem lehet feladata. Mindehhez olyan országok rendőrségi-rendészeti átalakításának elemzése tűnt a leghasznosabbnak, melyek európai uniós tagsága, területe, lakosságszáma alapján Magyarországhoz hasonló adottságokkal rendelkeznek. E kritériumok közül az uniós tagság az Unión belüli közös biztonságpolitika, a schengeni övezeten belüli hasonló biztonsági adottságok miatt lehet az összevetés alapja. Az ország területe, lakosságszáma pedig mint a rendőri szervezeti működést befolyásoló fontos tényező játszott szerepet a választásban. Fontos volt az is, hogy a fejlett nyugat-európai demokráciák rendőrségi reformjainak vizsgálata mellett olyan közép-európai ország szervezeti átalakításával is megismerkedjek, amely hazánk történelmi sorsával egykori szocialista múltjában osztozik. E megfontolások vezettek ahhoz, hogy Belgium, Hollandia, Skócia és Csehország reformjait elemezzem részletesen. Közülük Skóciára ma már nem igaz, hogy az Európai Unió része, hiszen az Egyesült Királyság tagjaként 2020. január 31-én kilépett az Unióból. A 2012–2013-ban végrehajtott reformja, a reformok értékelése, valamint vizsgálódásom idején azonban még része volt a közösségnek. A négy ország rendészeti reformjának vizsgálata során az alábbi kérdések megválaszolására törekedtem:

- Melyek voltak a rendészeti reformot indukáló előzmények?
- Milyen módon reflektált a reform a globális biztonsági veszélyekre?
- Milyen szervezeti átalakulásokat eredményezett a reform?
- Miként biztosított a megújult rendészeti struktúrában a demokratikus működés (átláthatóság, elszámoltathatóság, kontroll, emberi jogok érvényesülése)?
- Mi a plurális rendészet helye és szerepe az átalakított rendészeti struktúrában?
- Hogyan hatott a reform a közösségi rendészet modelljének működésére?
- Melyek a reformok végrehajtásának tapasztalatai, milyen korrekciókat eredményezett vagy irányzott elő az értékelés?

Amerika – és ezen belül New York – a XX. századtól kezdődően nagy utat járt be a közbiztonság kihívásainak és az ezekkel kapcsolatban megjelenő társadalmi igényeknek megfelelő rendőri tevékenység kimunkálása során. Az egymást váltó rendészeti stratégiák kialakulásának és alkalmazásának megismerése azok számára is hasznos lehet, akik a honi rendészetet vizsgálva kutatják a működés jövőbeni lehetséges és kívánatos irányait. Az amerikai rendészeti stratégiák tanulmányozása során különösen figyelemre méltónak találtam Brattonnak a két, New York-i



rendőrség élén töltött rendőrbiztosi ciklusát. Tevékenységének vizsgálata során David Weisburd alábbi megállapítása ragadta meg a figyelmemet:

„A rendszer és az erre épített rendészeti stratégia azért tudott az Egyesült Államok több városában elterjedni, mert úgy tud a rendőri tevékenység szervezésében, a taktikák és stratégiák alkalmazásában megújulást és eredményt elérni, hogy közben nem igényli az általános amerikai rendészeti modell szervezeti felépítésének reformját. Sokkal inkább azzal ér el sikereket, hogy az addig hagyományos hierarchikus militáns modelljére épülő struktúrát használja fel hatékonyan céljai elérésére.” (Weisburd et. al., 2006, p. 446.)

Ezek a gondolatok keltették életre bennem azt a feltevést, hogy a rendőri munka minőségi megújítása létezik a hierarchikus militáns struktúrák szervezeti átalakítása nélkül is. Éppen ezért az előbb 1994 és 1996, majd 2014 és 2016 között hivatalban lévő tábornok által alkalmazott kidolgozott elvek, rendészeti stratégiák és vezetői módszerek egymáshoz viszonyulása a rendészet társadalmi integrációjának evolúciójaként is értelmezhető, és számos tekintetben a magyarországi alkalmazott rendészet számára is tanulságos lehet. E dolgozatban Bratton mindkét, NYPD-nél betöltött rendőrbiztosi ciklusával részletesen foglalkozom. Bemutatom a rendészeti stratégiájának elvi keretrendszerét jelentő betört ablakok elméletét. Állást foglaltok abban, hogy miért nem lehet a betört ablakok filozófiáját azonosnak tekinteni a zéró tolerancia elmélettel, és miért tartom hibásnak és veszélyesnek azt – a kriminológusok által széles körben osztott – nézetet, mely szerint a két elmélet gyakorlatilag egy tekintet alá esik. Ismertetem a Bratton által kidolgozott rendészeti stratégia adatelemző és stratégiai irányítási rendszerét, a Compstatot. Kitérek a Bratton által alkalmazott vezetési elvekre, így a fordulóponti vezetés és a kritikus tömeg elvére épülő stratégia ismertetésére. Elemzem, hogy a zéró tolerancia milyen torzulásokat eredményezett a New York-i rendészeti gyakorlatban, és ezt felismerve Bratton – a korábbiakat több ponton megváltoztatva – milyen elemekből építette fel új rendészeti elképzelését, a precíziós rendészetet.

A 2. rész felépítése

Az egyes országok rendészeti reformjainak feldolgozásában nem csupán az országonkénti elemzés adja a fejezet tagolását. Ahogy azt az előzőekben leírtam, az elemzés szempontjai némileg eltérnek az amerikai (New York-i) és az európai reformok esetében. Ennek oka a reformok lényegében keresendő, mert amíg a Bratton által bevezetett intézkedések a szervezeti átalakulás nélküli reformok igényével születtek, Európában a megújulás lényege éppen a szervezetek átalakítása volt. Emiatt az elemzések az európai országok esetében a strukturális változásokra



összpontosítanak, és annak hatására a rendőrség szervezetét, szervezeti kultúráját, a rendőrség és a társadalom viszonyát érintően. A New York-i példa pedig elsősorban az alkalmazott stratégiára és vezetési módszerekre koncentrál.

Az elemzések közös felülete a reformok hatása a rendőrség és a társadalom viszonyára, a közbiztonságra, valamint a közösségi rendészet működésére. A fejezet végén összegzem a magyar rendészet jövőbeni változási szükségleteinek szempontjából fontosnak vélt tanulságokat, melyek a dolgozat magyar rendészettel foglalkozó részében hasznosulhatnak.

2.1 Európai rendészeti reformok

2.1.1 A belga rendészeti reform

2.1.1.1 A reform előzményei

A belga önkormányzatiság és ezzel együtt az önkormányzati rendőrség történelme Belgium 1830-as függetlensége előtti időkre nyúlik vissza. Az önkormányzatokat a francia megszállók hozták létre 1795-ben, a települések hamarabb (1800-ban) függetlenné váltak, mint maga az állam. A 2 776 helyi önkormányzat működésének ésszerűsítésére 1977-ben került csupán sor, amikor 589 önkormányzatba vonták össze azokat. A flamand régiónak 308, Brüsszel főváros régiójának 19, a vallon régiónak pedig 262 önkormányzata maradt (Van Outrive et. al. 1991 – idézi Devroe-Ponsaers, 2013, p. 77.). Minden önkormányzatnak volt rendőre. Az 1998-as reform előtt 255 vidéki kis településen működött rendőrség 935 rendőrt alkalmazva. Ez az önkormányzati rendőrség létszámának alig 5%-át tette ki, míg a városi rendőrségeken szolgáló rendőrök létszáma 17 810 volt (Van Outrive et. al. 1991 – idézi Devroe-Ponsaers, 2013, p. 78.).

Az elaprózott településszerkezetben a polgármesterek által irányított és az önkormányzatok által finanszírozott önkormányzati rendőrségek folyamatos forráshiánnyal küzdöttek. Munkájukat elsősorban a közterület rendjének fenntartására koncentrálták, és bár törvényi felhatalmazással rendelkeztek a bűnügyi igazságszolgáltatási funkció ellátására is, a valóságban csupán 88 önkormányzati rendőrség alkalmazott bűnügyi egységet (Boon et. al. 1991; Van Outrive et. al. 1991 – idézi Devroe-Ponsaers, 2013, p. 78.).

Belgium nemzeti rendvédelmi testülete a csendőrség volt, amely létét az ország francia megszállásától eredezteti (Van Outrive et. al. 1992). A későbbi, holland



megszállás (1815–1830) idején a testület Maréchaussée néven működött tovább. Működésének jogi alapjait 1957-ben fektették le a csendőrségről szóló törvény megalkotásával. 1992-ben demilitarizálták, ez a változtatás a későbbi, teljes rendőrséget érintő reform előzményének tekinthető (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 78.).

Az önkormányzati rendőrség és a csendőrség viszonyában egyfajta spontán egyensúly alakult ki a XX. század második felében. Ott, ahol a tehetősebb önkormányzatok erősebb rendőrséget tudtak működtetni, a csendőrség kevesebb erővel volt jelen. Erőforrásait azokra a területekre súlypontosztta, ahol arra az önkormányzati rendőrség szerényebb lehetőségei miatt inkább szükség volt. Emiatt a csendőrség Vallóniában sokkal markánsabban volt jelen, mint a tehetősebb flamand településeken (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 78.).

A spontán munkamegosztás más módon is megvalósult. Az önkormányzati rendészetek legtöbbje – átvéve az önkormányzati hivatalok működésének kultúráját – hivatalnok szervezetként működött. Este és hétvégén területét „átengedte” a csendőrségnek, amely nagyobb figyelmet tudott fordítani a helyi problémákra, ez azonban további rivalizálást eredményezett az önkormányzati rendészet és a csendőrség között (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 81.).

A '90-es évek közepétől több törekvés is született a hatáskörükben, feladatrendszerükben sok esetben átfedést mutató, egymással rivalizáló szervezetek működésének összehangolására. Ennek jegyében a kormány 1994-ben az együttműködés javítását célzó kormányzati koordinációs szervezetet hozott létre, majd egy évvel később úgynevezett rendőrségközi zónák kialakításával kísérelte meg összehangolni a feladatmegosztást. Ezek az intézkedések már deklaráltan a rendészeti rendszer átszervezését készítették elő (Anciaux et. al. 1998. p.34.).

A reformhoz vezető okok nem csupán a rendőrség szervezeteinek működési zavaraiiban keresendők. A szövetségi alkotmány 1988-as módosítását követően a közigazgatás háromszintűvé – nemzeti, regionális, helyi – vált (Devroe, 2015). A közbiztonságot érintően elsősorban a nemzeti és a helyi szintnek volt feladata, a szociálpolitika, az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a kultúra, a lakhatás és a területrendezés hatáskörei elsősorban a regionális kormányokhoz lett telepítve. Ez a feladatmegosztás idővel feszültséget teremtett a szövetségi és regionális kormányok között, hiszen a bűnözés társadalmi okait regionális szinten kezelték, míg a közbiztonságért a nemzeti kormányok és a polgármesterek feleltek (Devroe, 2015, p. 309.).

Az önkormányzat a nemzeti és a regionális szintű szabályozás csomópontjának



tekinthető. A regionális hatóságok irányítják az életminőséggel kapcsolatos szociálpolitikai feladatok végrehajtását, a szövetségi hatóságok feladatai pedig a bűnüldözésre és a közrend fenntartására irányulnak, miközben az önkormányzatok mindkét szabályzási dimenzió helyi vonatkozásaiban érintettek (Devroe, 2015, p. 308.). A feszültségek azonban nem csupán az igazgatás vertikális tagozódásában jelentkeztek. Flandriában a flamand kormánytól az önkormányzatoknak szánt külön finanszírozás jelentős volt, Vallóniában azonban a bűnmegelőzés költségeit főként szövetségi forrásokból fedezték, mivel a régiók ehhez nem tudtak hozzájárulni (Devroe, 2015, p. 308.).

A közbiztonságot érintően további bizonytalansági tényező volt, hogy az 1988-as államreform (New Communal Act, 1988) a bűnözés lehetséges okaival foglalkozó szakpolitikák költségvetéseit regionális szintre telepítette. A rendőrség felügyelete továbbra is nemzeti (szövetségi) szinten maradt, azonban a rendőri erők háromszintű szerveződése (szövetségi, regionális, helyi) túl széttagolt és diffúz volt a szövetségi szintű kezeléshez (Devroe, 2015, p. 308.). Az irányítás fentiekben felsorolt diszfunkciói miatt az önkormányzati rendőrségek és a szövetségi szinten szerveződő csendőrség egymással konkuráló szervezetekké váltak (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 80.). A belga rendőrség 1998-as reformját megelőzően már több fontos változást és modernizációs intézkedést bevezetett munkájának hatékonyabbá tétele és a megrendült bizalom helyreállítása végett. Minden változtatási törekvésnek szembesülnie kellett a széttagolt három különböző rendőri erőt magába foglaló struktúrával, mely egyszerre volt gátja az együttműködésnek, az információáramlásnak és a rendészet egységes jövőképalkotásának (Bruggeman et. al. 2010, p. 21.).

A felsorolt általános problémákon túl a reformokat indukáló társadalmi elégedetlenség kiváltó okai között több, bűnözéssel összefüggő jelenséget lehet megemlíteni (Devroe, 2015, p. 308–309.). A „Nivelles bandája” néven hírhedtté vált bűnszervezet a nyolcvanas évek közepén országszerte hajtott végre fegyveres rablásokat szupermarketekben. Ugyanebben az időszakban több, terrorszervezetek által bankok ellen intézett támadás is jelentősen növelte a bűnözéstől való félelmet. A legnagyobb, nemzetközi visszhangot kiváltó esemény a Heysel stadionban rendezett BEK-döntő során a futballhuligánok okozta pánik miatt meghalt 34 ember tragédiája volt.

A rendőrség fentebb már említett belső feszültségei a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelmet is jelentősen megnehezítették, ennek káros következményeivel a berlini fal 1989-es leomlása után szembesült a belga társadalom. Az országba jelentős számú különböző származású migráns települt a bizonytalanság és a félelem



érzését keltve. Brüsszel lett a migránsok zavargásainak központja. A veszélyesnek ítélt városokból a lakosság vidékre települt. A társadalmi feszültségek a politikai szélsőségek irányába tolták el a közhangulatot, 1991 novemberében a Vlaams Blok nevű szélsőjobb oldali párt nyerte a választásokat.

A harmadik nagy visszhangot kiváltó és a rendőrség működésének elégtelenségére rávilágító eseménysorozat az úgynevezett Marc Dutroux-ügy volt. A pedofil Dutroux a '80-as években 6 kislányt rabolt el, közülük négyet megölt. 1996-os letartóztatását az áldozatok melletti szolidaritási akciók kísérték. A „Fehér léggömb menet” alkalmával 300 ezer ember vonult ki Brüsszel utcáira, demonstrációjuk a rendőrség és az igazságszolgáltatás alkalmatlansága elleni kinyilatkoztatás is volt. Dutroux két év múlva egy átkísérés során megszökött, elfogása sem a rendőrségnek, hanem egy fegyvertelen erdőőrnek volt köszönhető. Az eset következtében a belga rendőrségbe vetett intézményi bizalom gyakorlatilag megszűnt. A reform nem tűrt további halasztást.

2.1.1.2 A rendőrség megreformálása: egységesítés, integrálás, konzultáció, autonómia

Még ebben az évben, tehát 1998-ban a minden érintettet megszólító úgynevezett Octopus konzultációt követően egyhangúan fogadták el a kétszintű, integrált rendőrségi szervezetről, azaz a belga rendőrség átszervezéséről szóló törvényt (Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus – a továbbiakban WGP törvény – URL-16), amely a három különálló rendőri szolgálatot egy egységes, két szinten (szövetségi és helyi) működő rendőri szervezetbe integrálta. A szövetségi szinten 2001. január 1-től, helyi szinten pedig egy évvel később hatályba lépő törvény új alapokra helyezte a rendőrség szervezetét, megalapozta a közösségorientált rendészeti stratégia egységes alkalmazását, átalakította a rendőrség együttműködési filozófiáját (Bruggeman et. al. 2010, p. 12.).

A WGP törvény legfontosabb céljai az alábbiak voltak (Bruggeman et.al. 2010, p. 13.):

- a rendőrség szervezeti egységei és a rendőri működés helyi és szövetségi szintje közötti, valamint a külső, közigazgatási és igazságügyi hatóságokkal való együttműködés javítása;
- az információkezelés fejlesztése;
- a rendőri szolgáltatások színvonalának egységesítése;
- a közösségi rendészeti szemlélet kialakítása;
- a bűnügyi szolgálat hatékonyságának javítása;



- erős helyi rendőrségek.

Az egységes belga nemzeti rendőrség szervezeti szintjei önállóan működnek, kapcsolatuk funkcionális. A helyi rendőrség feladata, hogy a településeken biztosítsa az alapvető rendőri szolgáltatásokat. A törvény a minimális rendőri szolgáltatásokat az egész állam területén egységesen garantálja (WGP törvény 3. cikk, URL-16).

Az integrált nemzeti rendőrség létszáma a reformot követően 47 000 fő lett, melyből 39 000 fő hivatásos rendőr (Bruggeman et. al. 2010, p. 12.). A helyi rendőrség 196 zónába szerveződött, melyek közül 118 a flamand, 72 a vallon és 6 a brüsszeli közigazgatási régióban létesült. Közülük ötven zóna egyetlen önkormányzat területén működik. A zónákban szolgáló rendőrök száma rendkívül eltérő, a reformot követően a legkisebb 50, a legnagyobb 2 800 rendőrt foglalkoztatott (Bruggeman et. al. 2010, p. 13.).

A reform nem csak a struktúrát, hanem a tartalmat is érintette. Ehhez kellő alapot nyújtott az, a reform idejére nemzetközi kitekintésben is elfogadottá vált kritika, amely a XX. század döntő részében alkalmazott rendőrségi modelleket – a bűnözés elleni harc és a rendfenntartás modelljét – elégtelennek ítélte meg arra, hogy azt a XXI. század rendőrségein is alkalmazzák. A kritikákat Verhage és Ponsaers az alábbi négy pontban foglalta össze:

- „1. A rendőri kapacitás nagymértékű növelése nem hatékony stratégia a bűnözés és a rendezetlenségek kezelésére. A mennyiségi fejlesztés nem oldja meg a »hogyan csináljunk jó rendészetet« kérdés minőségi problémáit.
2. A lakosság a rendőrség »szeme és füle«, mely nélkül a rendőrség nem tudja megakadályozni a bűncselekményeket. A rendőrségnek külső orientációval kell rendelkeznie és ki kell szolgálnia a polgárokat.
3. A hagyományos rendőri modellek klasszikus taktikája túl reaktív, mivel nem befolyásolja a bűnözés és a rendbontás lehetséges okait.
4. A rendőri stratégiákat ugyanolyan módon alkalmazzák a különböző problémákra (»ugyanaz a sablon mindenkinek megfelel«); több »személyre szabott válasza« van szükség.” (Verhage–Ponsaers, 2013, p. 1.)

A WGP törvény végrehajtásáról szóló 2001-es királyi rendelet egyértelműsítette és hat funkcióban nevezte meg az egységes, minimális rendőrségi szolgáltatásokat. Ezek a szomszédsági rendőrség, az ügyfélszolgálat, a reagáló szolgálat, az áldozatvédelem, a bűncselekményekkel kapcsolatban a helyi rendőrség által folytatott nyomozás, valamint a közrend fenntartása voltak. A hat funkció a 2008–2011-es Nemzeti Biztonsági Terv (Nationaal Veiligheidsplan) ajánlása alapján 2009-ben egészült ki a közlekedésrendészet helyi feladataival. A kormány 2003-ban fogadta el Belgium egységes rendészeti stratégiáját, amely a közösségorientált rendészeti modellre épült.

A finanszírozás a szövetségi rendőrséget érintően országosan, míg a helyi rendőrség



vonatkozásában döntő részben helyi szinten valósul meg. Ezt vizsgálva Boels és munkatársai rámutattak, hogy amíg a helyi rendőrség működtetése 2005-ben a költségvetés 77,7%-át tette ki, addig ez az arány 2008-ra már csak 72,2% volt, a reform első tíz éve után megfigyelhető tehát a központi adminisztráció bizonyos fokú megerősödése (Boels et. al. 2011, p. 3.).

A rendőri szervezetek helyi és szövetségi szinten is jelentős autonómiával rendelkeznek, az integrált közösségi rendfenntartást azonban együttműködve kell biztosítaniuk (WGP törvény 3. cikk, URL-16). A helyi rendfenntartás alapvetően a helyi rendőrségekhez rendelt, azonban a szövetségi rendőrség feladatai között is szerepel a helyi rendőrség támogatása a helyben jelentkező rendőri feladatok ellátásában (WGP törvény 3. cikk, URL-16).

A nemzeti rendészeti stratégia végrehajtásának időszakos feladatait a négyéves ciklusokra készülő Nemzeti Biztonsági Terv határozza meg, melyek szövetségi és helyi szintre vonatkozóan is tartalmaznak kötelező elveket. Ezeket a szintén négyévente készülő helyi biztonsági tervekbe is be kell építeni.

2.1.1.3 Helyi rendőrségek

A helyi rendőrség operatív irányítását a rendőrkapitány végzi. Ő felel a helyi rendészeti stratégia és a biztonsági terv feladatainak végrehajtásáért. Minden a helyi rendőrséget és annak feladatait érintő kérdésben tájékoztatja a polgármestert vagy a rendőrségi tanácsot (WGP törvény 44. cikk, URL-16).

A helyi rendőrségek (a WGP szóhasználatában rendőrségi zónák vagy övezetek) irányításában az önkormányzatok a reformot követően is jelentős hatáskörökkel rendelkeznek. A 196 rendőrségi zóna közül azokat, amelyek illetékességi területén több település található, a települések polgármestereiből, valamint az önkormányzatok által delegált tagokból álló rendőrségi tanács irányítja. Amennyiben a helyi rendőrségek erőforrásai nem elégségesek, a polgármesterek és a rendőrségi tanácsok katasztrófa, tömeges zavargások vagy a közrendet súlyosan fenyegető helyzetben kérhetik a szövetségi rendőrség segítségét (WGP törvény 43. cikk, URL-16). A közbiztonság helyi feladatainak képviselésében a polgármester befolyást gyakorolhat a polgármesterek tanácsadó testületén keresztül is. A Polgármesterek Tanácsának (Raad van Burgemeesters) feladata a belügyminiszter által kidolgozott szabályozási aktusok véleményezése.

A Helyi Rendőrségek Állandó Bizottságának felállításáról (Vaste Commissie van de



lokale politie) egy 2006. december 7-én hatályba lépő királyi rendelet (a továbbiakban: az állandó bizottságról szóló rendelet) döntött (URL-17). A bizottság tagja a helyi rendőrségek tizenhét rendőrkapitánya (kilenc flamand, hét vallon és két brüsszeli), a különböző megfigyelői vagy szakértői státusszal rendelkező tagok, a bel- és az igazságügyi minisztérium delegáltjai, valamint a Polgármesterek Tanácsának elnöke. A kéthavonta ülésező bizottság a minisztériumok felkérésére vagy saját kezdeményezésére foglal állást a helyi rendőrségeket érintő kérdésekben, melyeket részletesen sem a WGP törvény, sem az állandó bizottságról szóló rendelet nem nevesít. A Bizottság munkájával a helyi rendőrségek egységes működését felügyeli és képviseli azokat a Szövetségi Biztonsági Tanácsban.

A helyi biztonsági terv tartalmazza a polgármesterek és az ügyész által meghatározott, a nemzeti és globális célokkal összhangban álló biztonsági prioritásokat, a rendőrség ezekhez illesztett felépítését, létszámát és költségvetését, valamint azt, hogy a helyi rendőrség miként járul hozzá a szövetségi rendőri feladatok ellátásához (WGP törvény 36. cikk, URL-16).

A rendőrség közigazgatási és igazságügyi feladatainak összehangolására minden rendőri körzetben Övezeti Biztonsági Tanács (Zonale Veiligheidsraad) működik, melynek vezetője a polgármester (több települést magába foglaló zóna esetében a rendőrségi tanács vezetője), az ügyész, a rendőrkapitány és a szövetségi rendőrség koordinátora. Az övezeti tanács feladata a helyi biztonsági terv előkészítése is (WGP törvény 35. cikk, URL-16).

A WGP törvény egységes végrehajtására kiadott 2001. szeptember 17-i királyi rendelet 3. cikke alapján a helyi rendőrségek funkciói az alábbiak szerint alakultak (Rogge–Verscheide, 2012, p. 5.).

Az első a közösségi munka és a közösségek támogatása. Ezt a funkciót a közösségorientált rendfenntartás sarokkövének tekintik, ez teremti meg a kapcsolatot a rendőrség és az állampolgárok között. A közösséggel való kapcsolat használatával a rendőrök informálhatják a lakosságot és a helyi közösségeket, valamint végrehajthatják azokat a feladatokat, amelyek személyes kapcsolattartást igényelnek. A közösségben működő rendőrség fel tudja mérni a helyben jelentkező kisebb konfliktusokat, és segítséget tud nyújtani a felszámolásukban.

A második alapvető rendőri feladat az elérhetőség biztosítása a polgárok számára. A helyi rendőrségnek a nap 24 órájában elérhetőnek kell lennie telefonon, vagy a rendőrség épületében diszpécshívószolgálatával. Fontos szempont az is, hogy a



rendőrség könnyen megtalálható és elérhető legyen a városközpontok közelében.

A harmadik rendőri funkció a beavatkozás, melynek sikeres teljesítése érdekében a rendőri egységeknek gyorsan és szakszerűen kell reagálniuk minden, a helyszínen rendőri segítséget kérő hívásra. Az intézkedés során tanúsítandó magatartás irányelveit etikai kódex tartalmazza, amely szerint a rendőröknek különös figyelmet kell fordítani a törvény előtti egyenlőség elvére, az udvarias és tisztelettudó magatartásra is.

A negyedik az áldozatvédelem, mely magában foglalja a bűncselekmények vagy balesetek áldozatainak tájékoztatását, segélyezésével kapcsolatos ügyintézkést és gondozását is.

Az ötödik funkció a helyi hatáskörben lefolytatott nyomozásoké. A hatodik pedig az örökös jelenlét megszervezése és végrehajtása a közbiztonság és közlekedésbiztonság védelmezésére.

Mindehhez a 2008–11-es Nemzeti Biztonsági Terv egy hetedik funkciót, a közlekedésrendészeti feladatokat is javasolta, ez jelenleg már része a rendőrség funkcióinak.

2.1.1.4 A szövetségi rendőrség

A szövetségi rendőrség élén a rendőrség főbiztosa áll. A főigazgató végzi a főigazgatóságok közötti koordinációt, biztosítja a műveletekhez szükséges támogatást. Felelős a szövetségi rendőrség mindennapi működéséért, garantálja a szövetségi rendőrség feladatainak integrált végrehajtását. A közigazgatási és igazságügyi rendészeti feladatok ellátását önálló feladat- és hatáskörrel irányítják a szakterületek főigazgatói, munkájuk operatív irányítását a főigazgató végzi, felügyeletét a funkcióknak megfelelően a közigazgatási főigazgatót érintően a belügyminiszter, az igazságügyi rendészeti főigazgatót érintően az igazságügy miniszter látja el (WGP törvény 97. cikk, URL-16). A két szakmai főigazgató mellett a funkcionális feladatok irányítását a támogatási és irányítási főigazgató látja el. A főigazgatóságok irányítása alatt a szövetségi rendőrségi feladatok ellátását a decentralizált koordinációs és támogatási igazgatóságok, a decentralizált igazságügyi igazgatóságok (mindegyikből 27 van), valamint a kommunikációs és információs központok végzik (WGP törvény 93. cikk, URL-16).

Annak érdekében, hogy a rendőrség irányításában és a rendőrséget érintő döntésekben ne alakulhasson ki monopóliumhelyzet és széles körben érvényesüljön a



kollektív bölcsesség, számos tanácsadó és döntéselőkészítő konzultációs fórum működik. A rendőrség operatív működését irányító döntéshozó testület a Szövetségi Rendőrség Irányító Bizottsága (Directiecomité, a továbbiakban Irányító Bizottság). A bizottság elnöke a szövetségi rendőrség főbiztosa, tagjai a közigazgatási, az igazságügyi, valamint az erőforrás-gazdálkodási és információs főigazgató. Az Irányító Bizottság dönt az alkalmazandó rendőrségi stratégiáról, javaslatot készít a nemzeti biztonsági tervről, az integrált biztonságról szóló keretmegállapodásról, a rendőrség személyzeti, logisztikai, pénzügyi és információs stratégiájáról (WGP törvény 8. cikk, URL-16).

A szövetségi rendőrség legfőbb koordinációs és irányító testülete a Szövetségi Rendőrségi Tanács (Federaale Politieraad, a továbbiakban: Tanács). Elnökét a király négy évre nevezi ki a bel- és igazságügyi miniszterek javaslatára. A Tanács tagjai a szövetségi főügyész és további ügyészek, a régiók kormányzói, a bíróságok képviselője, a három közigazgatási régió egy-egy polgármestere, a rendőrség főbiztosa és a helyi rendőrségek állandó bizottsága vezetője (WGP törvény 6. cikk, URL-16).

A Tanács alapvető feladata, hogy a szövetségi és a helyi rendőrségek parancsnokának jelentései alapján elvégezze a rendőrség működésének és szervezetének átfogó értékelését, foglaljon állást a nemzeti biztonsági terv tervezetéről, értékelje annak végrehajtását. A Tanács állásfoglalásának kikérése kötelező minden olyan jogszabály előkészítése során, amely a helyi vagy a szövetségi rendőrség számára új feladatot határoz meg.

A szövetségi rendőrség által elkészített négyéves nemzeti biztonsági terv tartalmazza a szövetségi rendőrségnek a bel- és igazságügyi miniszterek által meghatározott kiemelt célkitűzéseit, azok elérésének módját, valamint az ehhez rendelt emberi és anyagi erőforrások megosztását (Bruggeman et. al. 2010, p. 16.).

A rendőrség belső működésének, valamint a helyi és szövetségi szintek együttműködésének összehangolásáért az Integrált Rendőrségi Koordinációs Bizottság (Coördinatiecomité van de Geïntegreerde Politie Opgericht) felel. A bizottság a szövetségi rendőrség végrehajtó bizottságának tagjaiból és a Helyi Rendőrségek Állandó Bizottságának tisztségviselőiből áll. A bizottságot felváltva vezeti a szövetségi rendőrség főbiztosa és a Helyi Rendőrségek Állandó Bizottságának elnöke. A Koordinációs Bizottság feladata, hogy a bel- és igazságügyi miniszterek kérésére vagy saját kezdeményezésre dolgozzon ki ajánlásokat az integrált rendőrség működési stratégiáját érintő fontosabb személyzeti, logisztikai, költségvetési és



informatikai kérdésekben. A hatáskörébe tartozó kérdésekben a bizottság egyeztet a Polgármesterek Tanácsaival is (WGP törvény 8. cikk, URL-16).

A szövetségi rendőrség és az igazságszolgáltatás hatóságai között is működik egy konzultációs fórum, ezt Justipol Konzultációs Platformnak (overlegplatform Justipol – Justipol) nevezik. Tagjai a Főügyészek Testületének tagjai, a szövetségi ügyvédek delegáltja, az Ügyészi Tanács Elnöke, a szövetségi rendőrség végrehajtó bizottságának delegáltjai és a helyi rendőrségek delegáltjai. A Justipol feladata az rendőrség és az igazságszolgáltatás közötti együttműködés elősegítése. Munkája során ajánlásokat fogalmaz meg a bel- és igazságügyi miniszterek hatáskörébe tartozó, a bűnügyi igazságszolgáltatást érintő kérdésekben (WGP törvény 8 cikk, URL-16).

A törvény szintén rendelkezik az integrált rendőrség információs és adatkezelési stratégiájáért felelős bizottság létrehozásáról is (WGP törvény 8. cikk, URL-16).

2.1.1.5 A rendőrség működésének ellenőrzése

Az egységes, átlátható és elszámoltatható működés ellenőrzése számos módon biztosított. A rendőrség ellenőrzésére jogosult intézmények a következők (Bruggeman et. al. 2010, p. 17.):

- A klasszikus parlamenti és kormányzati ellenőrző szervek;
- A Szövetségi és a Helyi Rendőrség Főfelügyelősége (Algemene Inspectie, rövidítve: AIG);
- Az úgynevezett P Bizottság (Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten, azaz a Rendőrségi Szolgálatok Felügyeletének Állandó Bizottsága), amely a Parlament felügyelete alatt áll, és felügyeli az összes rendőri erőt, valamint az AIG-t;
- a rendőri információkezelés felügyeleti szerve (Vlaamse Hoge Handhavingsraad Voor Ruimte&Milieu, rövidítve: VHRM);
- a belső ellenőrzési szolgálatok;
- a szövetségi ügyészség felügyelete.

A rendőrség irányítását az igazságügy miniszter és a belügyminiszter egymással szoros együttműködésben, együttesen gyakorolják. A két miniszter együttesen felelős a rendőri erők általános politikájáért és koordinációjáért (WGP törvény 4. cikk, URL-16). A rendőrséget közigazgatási hatósági feladatainak ellátásában a belügyminiszter, míg a bűnügyi igazságszolgáltatási feladatainak teljesítése körében az igazságügy miniszter irányítja (Bruggeman et. al. 2010, p. 19.).

Az igazságügyminiszter a Főügyészek Tanácsának (Raad van Procureurs-generaal)



véleménye alapján iránymutatásokat ad ki a kriminálpolitikáról, és a belügyminiszterrel együtt koordinálja az általános rendészeti stratégia végrehajtását. (URL-18). Annak érdekében, hogy a nemzeti biztonsági terv alapvető céljai beépüljenek a rendőrségi zónák biztonsági terveibe, a két miniszter körlevelet bocsátott ki, melyben egységesítette a zónák biztonsági terveinek felépítését, szempontrendszerét (URL-19).

A fentiekén kívül a belügyminiszter és a kormányzó a polgármester vagy az önkormányzatok törvényes működéséért felelős felügyeleti jogkörében eljárva utasíthatja az önkormányzatokat az egész országra kiterjedő fenyegetettséggel kapcsolatos feladatok elvégzésére akkor is, ha az esemény csak egyetlen településen lokalizálódik, vagy ha a közérdek megköveteli a beavatkozásukat (WGP törvény 64. cikk, URL-16). A rendőri körzetek szervei által hozott döntések szövetségi felügyelete első fokon a kormányzó, másodfokon a belügyminiszter hatásköre.

A bűnügyi igazságszolgáltatás rendőrségi működésének ellenőrzésében kiemelt szerep jut az ügyésznek. Az ügyész felelős a nyomozásért. Működési körzetében meghatározza azokat az ügyeket, amelyek nyomozását kiemelten kezelik. Az ügyészek a körzeti biztonsági tanácsok tagjai, és így részt vesznek a helyi rendőrség politikájának és stratégiájának meghatározásában, valamint az övezeti biztonsági tervek kidolgozásában. Közvetlen kapcsolatban állnak a körzetük szövetségi igazságügyi rendőrségének decentralizált egységével. Az igazságügyi nyomozási egyeztetések során biztosítják a koordinációt a helyi és a szövetségi rendőrség között az igazságügyi rendőrség feladatainak végrehajtása érdekében. Az igazságügyi hatóságok befolyást gyakorolhatnak a Szövetségi Rendőrségi Tanácsban és a Körzeti Biztonsági Tanácsban való jelenlétük révén is.

2.1.1.6 A reform másik ága: a rendészet pluralizációja

A rendőrség szervezeti átalakításán túl a belga rendészet másik jelentős reformfolyamata a rendészet pluralizációja terén ment végbe. A WGP törvény által deklarált rendészeti elgondolás a közösségi rendészet filozófiájára épült, melyben fajsúlyos helyet kapott a bűnmegelőzés. A belga kormány 1998-ban összesen 123 millió euró összegű beruházással kívánta elősegíteni a bűnmegelőzési célok megvalósulását. A belügyminisztérium együttműködési megállapodást kötött az öt legnagyobb várossal, melyekben finanszírozta a prevenció célú közterületi jelenlétet és a szakfeladatokat egyaránt. Ez az aktus állította Belgiumban máig fejlődő pályára a rendészet pluralizációját. A plurálissá váló biztonsági portfólió együttműködésre



kötelezése először 2004-ben merült fel, melyet 2006-ban követett jogi szabályzás. A közterületeken megjelenő rendőrségen kívüli biztonsági formációknak együttműködési megállapodást kellett kötni a rendőrséggel. Feladatuk kettős volt: egyrészt jelenlétükkel szolgálták a prevenciók célokat, másrészt az önkormányzati rendeletek betartatásáért is feleltek (Devroe, 2015, p. 311.).

A régi és új rendészeti szervezetekkel szemben egyaránt elvárás volt, hogy működésükkel közelebb kell kerülniük a polgárokhoz, velük és egymással is kooperálva kell megvalósítaniuk a közösségorientált rendészeti stratégiát. A rendőrség és a komplementer rendészeti szereplők közötti munkamegosztásban a nyílt közterületek ellenőrzése a rendőrség feladata volt, az egyre növekvő számú és méretű közforgalom számára nyilvános magánterületeket pedig a magánbiztonsági szervezetek védték (Devroe, 2015, p. 312.).

Az önkormányzati rendőrségek megszüntetésével az önkormányzatok hatóereje némileg csökkent a közbiztonság fenntartásában, de mivel a helyi rendőrségek költségvetésének 60%-át továbbra is az önkormányzat állta, alapvető befolyásuk megmaradt a helyi problémák kezelése terén (Devroe, 2015, p. 313.).

Az állam azzal is kézben kívánta tartani a közbiztonsági problémák helyi kezelését, hogy a teljes privatizáció helyett az önkormányzatok számára inkább a rendőrségen kívüli fegyver nélküli közbiztonsági erők működtetését ösztönözte. Az önkormányzati rendészetről szóló úgynevezett MAS törvény (Municipal Administrative Sanctions Act – URL-20) egyik fő célja az volt, hogy az önkormányzatok számára a közösségi örök alkalmazásával biztosítsa a helyi rendészeti szervezet működtetésének lehetőségét. Feladatuk a nyilvános terek rendjének felügyelete, a bűnözés megelőzése, valamint 20 különböző önkormányzati hatáskörbe tartozó jogsértés szankcionálása is (Devroe, 2015, p. 315.).

Bár a MAS törvény felhatalmazást ad az önkormányzatok hatáskörébe sorolt jogsértések szankcionálására, a közösségi rendészeti szemlélet a gyakorlati végrehajtást a szankció nélküli intézkedések irányába tolta el. A közösségi örök mellett azok a városok, amelyek ezt megengedhetik, saját költségükön további közterületi szolgálatot működtetnek a nyilvános részegséget, kisebb közlekedérendészeti jogsértéseket és egyéb, az önkormányzatok hatáskörébe sorolt jogsértéseket érintő problémák kezelésére. A komplementer rendészeti erők kényszerítő eszközt nagyon korlátozottan alkalmazhatnak, szolgálatukat fegyvertelenül látják el, a polgárokhoz képest többletjogosítványaik csupán az



igazoltatásokat érintően vannak.

A rendészet pluralizációjának másik nagy területe a magánbiztonsági szolgáltató cégeké. Belgiumban biztonsági őr csak az a büntetlen előéletű, 18. életévét betöltött EU állampolgár lehet, aki teljesíti a 132 órás képzés követelményeit. A magánbiztonsági cégek felügyelete a belügyminisztérium feladata. A polgárok panasszal élhetnek a biztonsági őrök fellépésével szemben (Devroe, 2015, p. 315.).

A nyílt közterületeken gyakorlatilag a rendellenességek jelzésére korlátozódik a magánbiztonsági szolgáltatók hatóköre, mely szabályozás 2004-es korrekciója során a tilosban parkoló autók regisztrálásával bővült ki, miután a rendőrség ezeknek a szabálysértéseknek a kezelésére túl drága és nehezen elérhető szolgáltatásokat tudott csak nyújtani. A magánszektor és a közösségi őrök között a mai napig érezhető a rivalizálás, hiszen a magánbiztonsági szereplőkhöz képest többletjogosítvánnyal rendelkező közösségi őrök nem csak kevesebb képzés fejében tehetnek többet, de azokon a területeken, ahol nagy számban alkalmaznak közösségi őröt, kevesebb szükség van a magánszolgáltatókra, így gyakorlatilag piacot vesznek el és konkurenciává válnak. A rendészeti szolgáltatásokhoz való hozzáférés területi különbségei továbbra is nagyok. Vallóniában az önkormányzatok által finanszírozott közösségi őrök száma jóval kevesebb, mint Flandriában (Devroe, 2015, p. 317.).

2.1.1.7 A reform értékelése és utóélete

A belga rendőrség átalakítását kezdetben sok bírálat érte. Leginkább a középszintű vezetők koordinációs lehetőségeit és a tanácsadó testületek felépítésének és működésének logikátlanságát bírálták, melyek következtében az is felmerült, hogy egyáltalán fennálltak-e a feltételek egy ilyen jelentős átszervezés megvalósításához. A kritikák fókuszában az állt, hogy a változtatás aszimmetrikusan tolódott el a strukturális reformok végrehajtása iránti erőfeszítések irányába, és kevés figyelem övezte a változtatás kultúráját, így az egységes rendőrség társadalmi integrációját, a közösségi rendfenntartás folyamatait, valamint a vezetés és a képzés közös jövőképét (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 8.). (Ez a hiányosság a reform hosszú távú eredményeit érintően később döntő fontosságúnak bizonyult.) A bevezetett intézkedések hatásainak folyamatos monitorozása kellő alapot nyújtott a rendszer finomhangolásainak elvégzésére.

Az adminisztráció visszaszorítása és az egységes minőségű szolgáltatás kialakítása miatt felmerült a zónák számának további csökkentése. Az erre vonatkozó felvetéseket



a WGP törvény módosításai támogatandó lehetőségként kezelték, mivel azonban megvalósításukat a status quo fenntartásában érdekelt zónákra bízták, a körzetek száma nem változott. A reform koncentráló hatása így is jelentős volt, hiszen a 621 helyi rendőri egység száma 196-ra csökkent (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 9.).

A beválást vizsgáló tanulmányok először 2002-ben jeleztek általános társadalmi elismerést, ekkorra az emberek több mint 70%-a volt elégedett a rendőri szolgáltatások hozzáférhetősége, a rendőrök hozzáállása és magatartása miatt (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 8.). Öt év alatt sikerült az integrált egységek esetében elérni, hogy az egykori területi határok elmosódjanak, és az új egységek nagyobb területen történő szolgálatellátását is általános elégedettség övezze. Az integrált rendőri szerveket alkotó alegységek között megszervezett információáramlás egyértelműen javult, a rendőri erők elosztása is megfelelőnek bizonyult. Boels és munkatársai ugyanakkor megállapítják, hogy a két rendőrségi szint közül a helyi rendőrség jóval több erőforrással rendelkezik, ami a két szolgálat feladatmegosztásából logikusan következik. Az is látható, hogy a szövetségi rendőrség létszáma észrevehetően növekedett a reform kezdeti éveit követően. A 2005 és 2008 között bekövetkezett 39%-os létszámnövekedés jelentős része az adminisztratív, civil személyzet körében volt különösen szembetűnő. Ugyanekkor a helyi rendőrség létszámának növekedése mindössze 3,27% volt (Boels et. al. 2011, p. 3.).

Egységes elképzelés alakult ki a közösségi rendészet alkalmazásáról, a rendőrség alapvető küldetéséről és a rendőri munka alapértékeiről is (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 9.). Devroe és Ponsaers mindemellett felhívta a figyelmet arra a nemkívánatos folyamatra is, amely a rendőrség helyi és szövetségi szintje közötti eltávolodásban testesül meg. A WGP törvény 2009-es módosítása során a szövetségi rendőrség általános irányelveinek számát radikálisan csökkentették ugyan a konkrétabb, gyakorlatiasabb rendészeti stratégia iránti elmozdulás érdekében, a túl elvontnak bizonyuló menedzsment koncepciókat azonban a gyakorlatias iránymutatásokat igénylő helyi rendőri egységek jelentős cinizmussal kezelték (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 10.).

A reform beválásáról annak bevezetése után tíz évvel a belügyminiszter utasítására a Szövetségi Rendőrségi Tanács (Federale Politieraad) készített értékelést. A Tanács állásfoglalása szerint a WGP törvénnyel megalkotott kétszintű rendőrségi struktúra nem az egyetlen lehetséges választás volt, hiszen Európában számos más változata is létezik a rendőrségi berendezkedésnek. A reformot követően azonban már nem az a kérdés, hogy a választott modell a legmegfelelőbb-e, hanem az, hogy az integrált rendőrség a gyakorlatban is működik-e, azaz tud-e olyan keretrendszert nyújtani,



amely képes hatékonyan működtetni és fejleszteni a demokratikus rendfenntartást. (Bruggeman et. al. 2010, p. 18.) A Szövetségi Rendőrségi Tanács akkori (2009-es) értékelése szerint szükségesek kiigazítások, de a szerkezet működőképes és hosszú távon is hatékony lehet.

A reform 10 éves évfordulója alkalmából tartott konferencián mind a bel- (Annemarie Turtelboom), mind pedig az igazságügy miniszter (Stefaan De Clerck) úgy értékelte, hogy az integrált rendőrségi struktúra bevált, azt a rendőrség és a társadalom egyaránt elfogadta. Turtelboom ugyanakkor kiemelte, hogy három területen szükséges előrelépni a rendszer hosszú távú fenntarthatóságáért. Ezek:

- a közösségorientált rendőrségi szolgáltatások fejlesztése;
- a rendőrök felhatalmazásának szélesítése;
- a biztonsággal foglalkozó partnerségek kibővítése és elmélyítése.

Hozzátette azt is, hogy a strukturális reformról szóló vitát csak a szervezeti kultúraváltás értékelésével együtt kell lefolytatni (Bruggeman et. al. 2010, p. 207.). Amíg azonban a struktúra megváltoztatása döntések és intézkedések sorozatán keresztül véghez vihető, a sikeres végrehajtásához szükséges szervezeti kultúraváltás jóval lassabb folyamat.

A European Social Survey 2010-es, az igazságszolgáltatás intézményeivel kapcsolatos intézményi bizalomfelmérésről készült jelentéséből megállapítható, hogy a reform előtt elveszett bizalom visszaállt. A felmérés vizsgálta, hogy az azt megelőző két évben az európai országok polgárai milyen gyakran váltak rendőri intézkedés alanyává, és az intézkedésekkel milyen mértékben voltak elégedettek. Az összegzett adatok alapján a belgák Európában a finnek és a svédek mögött a harmadik helyen álltak a rendőrséggel való találkozások gyakoriságában, és ezek között az intézkedéssel elégedetlen polgárok aránya Belgiumban a harmadik legkevesebb volt. Az európai rangsorban szintén kedvezőnek számít az igazságos eljárások arányának megítélése és a szegényekkel szembeni megkülönböztetések alacsony aránya Belgiumban. A jelentés ugyanakkor rávilágít arra, hogy a szegények hátrányos megkülönböztetése terén az alacsony jövedelmű emberek még a reform után több mint tíz évvel sem bíznak a rendőrségben (URL-21).

A rendőrség reformjához megfelelően illeszkedett a rendészet pluralizációs átrendeződése, mely során az állam közbiztonsági vállalásainak egyes feladatait delegálta a rendőrségen kívüli rendészeti formációkhoz (közösségi őrök) és a magánrendészeti szereplőkhöz.



Az értékelések többsége meglehetősen pozitív képet fest a belga reform eredményeiről, a helyzet azonban nem ennyire egyértelmű. Devroe, a leideni egyetem kutatója a plurális rendészet aktuális helyzetét és az állami és a plurális rendészet viszonyát vizsgáló 2015-ös tanulmányában radikális állásfoglalást tesz. Véleménye szerint a belga rendőrség kannibalisztikus jellemzőket mutat, ugyanis a kiszervezett tevékenységeket folytató szervezeteket gyakorlatilag bekebelezte, és kizárólagos pozícióra törekszik a biztonság piacán (Devroe, 2015a. p. 146.). Megállapításának indokolása során rámutat, hogy a rendészet pluralitásának és az együttműködés fontosságának hangsúlyozása ellenére a belga kormány nem veszi igénybe a magánbiztonsági szektort a rendellenességek kezelésében, továbbra is a rendőrség az egyetlen érdemi biztonsági szolgáltató. Sok rendőrséggel kapcsolatos jogszabály említi az „együttműködést”, de a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy „a rendőrség átveszi az irányítást”. A tényleges szervezeti dinamika Belgiumban a rendőrség saját szervezetének megerősítésére irányul, melynek Devroe szerint az oka, hogy a belügyminiszternek mindig szüksége lesz – válság, tömeges zavargások idején – egy egységes, jól működő rendőrségre.

A reform első évtizede után a legnagyobb kihívást az jelentette, hogy a rendszer miként fenntartható, hiszen mind a magát a rendészeti stratégiát, mind az azt szolgáló szervezeti, személyzeti működtetési infrastruktúrát folyamatosan igazítani kellett a közbiztonság állandóan változó kihívásaihoz. A belga kormány 2014-ben munkacsoportot hívott életre, melynek feladata a 2015–2025 közötti rendészeti jövőkép megalkotása volt (Devroe, 2015a, p.146.). A koncepció (URL-22) 2025-re együttműködésen alapuló „hálózati rendőrséget” vizionált, a megalkotása óta eltelt időszakban azonban számos olyan esemény történt, amely arra utal, hogy a koncepció a mindennapi gyakorlatban nem működik. A jelenhez közeledve úgy tűnik, hogy bár a reform strukturális változtatásai sikeresnek bizonyultak, a fenntarthatóságot számos tényező negatívan befolyásolta. Amit a reform bevezetése után tíz évvel még viszonylagos sikerként értékeltek, az újabb szűk évtized múltán már nem bizonyult hatékonynak. Belgium összetett hatalmi és politikai viszonyai jelentősen formálták a rendőrség működését.

Az 1998-as reform idején a szövetségi kormány a kereszténydemokrata és a szociáldemokrata pártok koalíciója volt, a reformot azonban a kormányon lévő szociáldemokrata és kereszténydemokrata párt mellett az ellenzéki liberális és zöld pártok is támogatták, csupán a szélsőjobboldali „Vlaams Blok” ellenezte azt. A politikai helyzet 2014 októberében gyökeresen megváltozott. A választásokat az Új



Flamand Szövetség (Nieuwe Vlaamse Vereniging – rövidítve: N-VA) nevű flamand nacionalista párt nyerte, koalíciós partnere a liberális és a kereszténydemokrata párt lett. A szövetségi politika jobboldalra tolódott el, az új kormány rendészeti stratégiájában a reformot követően teret nyert, a kor rendészettudósainak körében komoly nemzetközi konszenzust élvező és 2003-tól Belgiumban is egységes elvek szerint alkalmazott, a megelőzésre fókuszáló közösségorientált rendészeti modellel szemben a represszív, reagáló, ellenőrzésekre építő kontroll modellt részesítette előnyben (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 301.)

Azonban nem csupán a megváltozott politikai környezet volt hatással a rendőrség működésére. A 2015 januárjában és novemberében Franciaországban történt terrorcselekményeket követően Belgium története legdrámaibb terrorcselekményeivel kényszerült szembesülni. Egy héttel a párizsi *Charlie Hebdo* satirikus magazin szerkesztőségében végrehajtott merényletet követően, 2015. január 15-én a belga rendőrség terrorista ellenes akciójában ketten veszítették életüket (URL-23). A 2016. március 22-én reggel előbb a Zaventem repülőtérén, majd a Maalbeek metróállomáson, az Európai Bizottság központjának közelében történt robbantások következtében 35 ember (köztük a három merénylő) veszítette életét, 300-an pedig megsérültek (URL-24). A merényletekért az ISIS iszlamista terrorszervezet vállalta a felelősséget, utalva arra, hogy Belgiumot, mint az Iszlám Állam elleni nemzetközi koalícióban részt vevő országot célozták meg.

A közvélemény érthető módon teljesen másképp reagált ezekre az eseményekre, mint az 1998-as reformot megelőző bűncselekményekre (Devroe et. al. 2014 – idézi Devroe–Ponsaers, 2021, p. 305.). Brüsszel utcáin ezúttal nem voltak „fehér léggömb menetek” a közösség dühének demonstrálására, ezek helyett inkább csendes, kollektív gyászesemények követték egymást. Bár a közhangulatot eluralta a félelem (Meerschaut–De Hert, 2008, p. 551.), a kormány intézkedéseit nem bírálták, a merényleteket követő korlátozó rendelkezéseket betartották. Nem volt tehát az 1998-at megelőző időszakhoz hasonló legitimációs válság, a félelem uralkodó légköre azonban alkalmas volt arra, hogy a kormány átprogramozza a rendészeti stratégiát, és a közösségorientált szemléletet reagáló, represszív működésre állítsa át (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 306.).

A rendőrség merényletek utáni nemzetközi megítélése nem fukarkodott a kritikákkal. Bukott államnak (URL-25) és a dzsihád hátvédbázisának (URL-26) titulálták az országot, erősen bírálva annak összetett intézményi struktúráját, gyenge biztonságpolitikáját és elégtelen hírszerzését.



A megváltozott biztonsági helyzetre másként reagáltak szövetségi, regionális és helyi szinten is (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 306.). A szövetségi kormány számos terrorizmusellenes intézkedést fogadott el. Új, a terroristák képzését, alkalmazását és a terrorcselekményekre történő felbujtást szankcionáló bűncselekmények kerültek a büntető törvénykönyvbe (Seron–Andre, 2016, p. 12.). A fenyegetések értékelésére önálló szervezetet hoztak létre (Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, rövidítve: OCAD), melynek feladata a terrorizmus elleni küzdelemben érintett szervezetek működésének összehangolása lett (URL-27).

A terrorizmus problémájára mennyiségi válaszok is születtek. A kormány 1000 fővel bővítette a rendőrséget, ezek közül 300-at a brüsszeli régióban állított szolgálatba. Regionális és helyi szinten azonban szembeötlő volt a fentebb már említett politikai és hatalmi aszimmetria bénító hatása. A regionális kormányoknak ugyan az egységes nemzeti rendőrségben nincs a rendőrség irányítására hatásköre, azonban számos intézkedésük közvetlen vagy közvetett hatással van a közösség biztonságára. A megelőzés, az érzékenyítés és a radikalizálódás korai felismerése területén alkalmazott esélyegyenlőségre és a befogadásra épülő társadalmi szemlélet éles ellentétben áll a szövetségi kormány represszív megközelítésével (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 309.). Figyelemreméltó az a helyzet is, hogy a terrortámadásokat követően született regionális és szövetségi szintű biztonsági tervek nem utalnak egymásra (sem a regionális tervek a szövetségre, sem fordítva). A reform egyik alapcéljaként feltüntetett integráltság helyett tehát széthúzó stratégiák készültek (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 310.).

Helyi szinten talán még szembetűnőbb volt az intézkedések összehangolatlansága. A *De Standard* 2016. május 19-i számában közölt Vergauen és Dhondt által végzett felmérés (URL-28) szerint az önkormányzatok egy részében a helyi biztonsági tervek radikalizálódása figyelhető meg, ez azonban nem mindenhol áll összefüggésben a valós fenyegetettséggel. Ennek következtében az az ellentmondásos helyzet alakult ki, hogy néhány önkormányzat úgy változtatott radikálisabb rendészeti megközelítésre, hogy a területén nem volt terrorfenyegetettség, mások pedig annak ellenére sem, hogy a fenyegetettség kimutatható volt. Az egységes fellépést nehezítette az is, hogy továbbra is markáns különbségek voltak a jelentős részben az önkormányzatok által finanszírozott rendőrségi zónák anyagi lehetőségeiben. Különösen a kevésbé jól finanszírozott zónákban már a 2016-os biztonsági válság előtt is tapasztalható volt a közösségorientált rendészeti felfogás hanyatlása. A közösséggel való intenzív kapcsolattartás költségigényes eszközei helyett ezekben a zónákban a széleskörű közösségi bűnmegelőzés a retorika szintjén valósult csak meg, a valóságban a



szövetségi rendőrség ellenőrzéseken alapuló stratégiája nyert teret. A költségvetési megszorítások a közösségorientált rendészet bázisát, a szociális szolgáltatásokat érintették leginkább, ez pedig káros a jóléti államra, hátrányosan érinti a társadalmi igazságosságot és a társadalmi kohéziót (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 307.).

A 2016-ban végrehajtott merényletek után bekövetkezetthez hasonló válsághelyzetben a szétagoltság, a helyi, regionális és szövetségi szinten alkalmazott eltérő rendészeti megközelítések a válságot katalizáló tényezőkké váltak (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 311.).

A válság pedig visszafordíthatatlanul terebélyesedett. A kritikák újabb dimenziói az etnikai kisebbségek hátrányos megkülönböztetése és a rendőri brutalitás dimenzióiban nyíltak meg és erősödtek fel. A belga rendészeti reformról megjelent tanulmányomban számos olyan eseményt (Moise Bangoura, Mawda Savri, Mehdi Bouda, Adil Charrot, Jozef Chovanec, Ibrahim Barrie esetei) mutattam be, melyeket a közvélemény tiltakozó, nem egyszer rendőri erővel megfékezett demonstrációi és a jogvédő szervezetek élénk tiltakozásai követték (Budavári, 2022, p. 24-27.).

A felsorolt eseteket összefoglaló elemzésében a BBC a rendőrséggel szembeni bizalom megszűnése okán a rendőrség újbóli megreformálását sürgeti (URL-29). Youssef Kobo, a hátrányos helyzetű brüsszeli fiatalok mentorálását segítő program vezetője szerint az esemény újfent megvilágította az országot – és Európa nagy részét – sújtó évtizedes problémát:

„Malmö játszótérén, a marseille-i bannie-nél, vagy akár az amszterdami utcai focipályákon éppúgy, mint minden olyan nagy etnikai kisebbséggel bíró városban, mint amilyen Brüsszel is, bárki hallhatja, hogy a fiatalok egymással a rendőrséggel való legújabb találkozásukról beszélgetnek. Egyeseket a tapasztalataik traumatizáltak, mások megtisztelő jelvényként viselték azt. Ezekben a történetekben van egy közös szál: Mély bizalmatlanság a rendőrséggel szemben. Annak az elsőprő érzése, hogy a bőrük színe alapján igazságtalanul célozzák meg őket és az a mély meggyőződés, hogy a társadalom nem veszi komolyan az etnikai profilalkotás és a rendőri erőszak tapasztalatait. Idővel az elidegenedés és az erőtlenség érzetének ez a kombinációja termékeny táptalajt teremt az összes bűnüldöző szervvel szembeni közvetlen ellenségeskedéshez.” (URL-30)

2.1.2 A holland rendőrség reformja

2.1.2.1 Bevezetés

Hollandiában hagyományosan duális rendvédelmi rendszer működik, de a kontinentális rendőrségek szervezeti felépítésétől és feladatmegosztásától a holland duális rendszer jelentősen eltér. A honvédelmi minisztérium által irányított, 1812-ben alapított Királyi Csendőrség (*Koninklijke Marechaussee* – KMar) Katonai-rendészeti



szervezet speciális rendészeti feladatokat lát el (URL-31).

A Királyi Csendőrség több európai országban tapasztalt modelltől eltérően nem a vidék közbiztonságáért felelős rendészeti szerv, feladatai sokkal inkább az uralkodó személyéhez, az általa irányított intézményekhez és a katonai rendészeti feladatokhoz kapcsolódnak. A szervezet a nyolc holland tartományban működő 22 és egy a karibi térségbe, Aruba szigetére telepített dandárból áll.

A közrend és a közbiztonság védelme alapvetően az általános hatáskörű Nemzeti Rendőrség (hollandul: *Korps Nationale Politie*) feladata. Az alábbiakban e szervezet működésének változásait, a 2012-ben végrehajtott reform előzményeit, a centralizáció/decentralizáció polémijával kapcsolatos főbb vonatkozásait és a reform óta eltelt időszakban született értékeléseket ismertetem.

2.1.2.2 Előzmények

Az általános hatáskörű rendőrség 1945 végétől 1993-ig a holland rendőrség az önkormányzati rendőrségből (*gemeentepolitie*) és az országos rendőrségből (*rijkspolitie*) állt. A második világháborút követően a holland rendőrséget majd' két évtizednyi stabilitás jellemezte, működése hosszú ideig szinte láthatatlan volt, a fennálló társadalmi rendet a bűnözés alacsony mértéke nem befolyásolta. A hatvanas évek második felétől kezdődően a bűnözés mértéke több mint harminc éven át meredeken emelkedett, melynek következtében a rendőrség működése is politikai viták tárgya lett. Ezek középpontjában elsősorban a rendőrség hatékonysága és legitimációja állt. A kormány számára komoly kihívást jelentett a társadalmi rendellenességek és ezzel együtt a gyorsan növekvő bűnözés kezelése. Ennek ellenére az 1957-es rendőrségi törvény megváltoztatására irányuló törekvések sokáig nem jártak sikerrel. E törvény szerint a 25.000 főnél kisebb lakosságszámú településeken a nemzeti rendőrség őrködött a közbiztonság felett, a nagyobbak pedig önkormányzati rendőrségeket működtettek. 1968-tól önkormányzati rendőrség alapítására már csak a 40 000 főnél nagyobb lakosságszámú települések voltak jogosultak (Cachet–Marks 2009. p. 97.).

A nyolcvanas években a növekvő bűnözés felélénkítette a rendőrség átalakításáról és az új rendőrségi törvény szükségességéről szóló vitát. A változtatást számos társadalmi jelenség – mint a növekvő mobilitás, a csökkenő társadalmi kohézió, az információs és kommunikációs technológia –, valamint a bűnözés professzionalizálódása és nemzetközivé válása is elodázhatalanná tette. Ebben az időszakban nyert teret az a



társadalmi és politikai felismerés is, hogy a rendőrség már nem képes egyedül megbirkózni feladataival. A kormányra egyre nagyobb társadalmi nyomás helyeződött a rendőrség hatékonyságának növelésével kapcsolatban is. A harmadik Lubbers-kormány és koalíciós partnerei végül 1989-ben tűzték napirendjükre az új rendőrségi törvény megalkotását (Cachet–Marks 2009. p. 98.).

Az új, 1993-as rendészeti törvény lényege, hogy a 148 önkormányzati szerveződésű rendőri szervezetet és a nemzeti rendőrség 17 körzetét 25 régióra és a nemzeti támogató erőre, a Rendőrségi Szolgálatok Országos Szervezetére (Korps landelijke politiediensten, a továbbiakban: KLPD) osztotta. Ez utóbbinak volt feladata a vízi rendészet, az autópálya rendészet és a regionális rendőrségek koordinációja is. A rendőrség létszáma kb. 40.000 főről 53.000 főre emelkedett (Cachet–Marks 2009. p. 93). A regionális rendőri erők méretét a népesség nagysága, a bűnözés mértéke és a terület urbanizációja határozta meg.

A holland egységes államban az erős rendőrség iránti igény már a 2012-es reform előtti időben is együtt járt a rendőri túlhatalom elleni fékek és ellensúlyok rendszerével (Cachet–Marks 2009. p. 94.). Egyetlen szervnek sem lehet kizárólagos hatásköre a rendőrség felett. Ez a gyakorlatban a rendőrség irányításának duális rendszere és konzultációs testületei által valósult meg. Az 1993-as rendőrségi törvény értelmében az irányítás megosztott volt a belügyminiszter és az igazságügy miniszter, valamint a helyi hatóságok között. Helyi szinten a polgármester felelőssége volt a közrend fenntartása, erről az önkormányzat előtt számolt be. A rendőrség büntető igazságszolgáltatási feladatainak ellátását az ügyész felügyelte. A rendőrség menedzsment irányítását (tehát a rendőri erők létszámát és elosztását, a rendőrség költségvetését és a rendészeti politika főbb irányait) a polgármester, a rendőrség vezetője és az ügyész alkotta testület gyakorolta. Régiós szinten a testületet a régió legnagyobb településének polgármestere vezette (Cachet–Marks 2009. p. 95.).

A rendőrségi törvény 1993-as módosítását követően a rendészeti politika tervezése helyi szinten kezdődött, először az önkormányzatok foglalmazták meg igényeiket. Nem épültek ki azonban jogszabályi garanciák a végrehajtással kapcsolatban. A polgármestereket az önkormányzat csupán a közrend fenntartásáért tett intézkedései miatt kérhette számon, a rendőrség működésért nem (Huberts, 2005. p. 31-33.). A rövid idő alatt végrehajtott jelentős strukturális változások komoly fennakadásokat okoztak az operatív működésben is. A közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a rendőrség közötti konstruktív, személyes kapcsolatok gyakorlatilag megszakadtak, ez pedig lerontotta a rendőrség teljesítőképességét és hatékonyságát. A reform



bevezetését követő vitákban egyre markánsabban jelentek meg a rendőrség irányítását, elszámoltathatóságát érintő problémák, melyekre megoldásként éppúgy helyet kaptak a centralizáció, mint a decentralizáció melletti érvek is (Cachet–Marks 2009. p. 99.).

1999-ben a belügyminisztérium és az igazságügyi minisztérium *A rendőri rendszer egyensúlyban* (Bestel in Balans, ld. URL-32) címmel jelentette meg reagálását a rendőri rendszerről folyó vitára. Ennek legfontosabb javaslata az volt, hogy a rendőrség a belügyminiszter felügyelete alatt kell, hogy álljon, aki egyben a rendészeti politika kidolgozásáért és felelős. További releváns változtatási javaslat volt a regionális és nemzeti rendészeti politika összehangolásának követelménye, melyben a nemzeti szint élvezett prioritást.

A rendszer megváltoztatása iránti igényt erősítette, hogy Hollandiában az ezredfordulón számos olyan esemény történt, amelyben a rendőrség rendfenntartó, bűnüldöző tevékenysége kudarcot vallott. A munkanélküliség, a kábítószerrel kapcsolatos és az erőszakos bűncselekmények elszaporodása miatt Rotterdam Spangen negyedének polgárai utcai demonstrációkat szerveztek az áldatlan állapotok megszüntetéséért. A tiltakozások később más városokra is kiterjedtek. Ez volt az első jele annak, hogy a polgároknak nem csupán a biztonsággal volt problémájuk, hanem a rendőrség és az önkormányzat teljesítményével is (Van Den Berg et. al. 2006. p. 39.).

Szintén az évezred elejének tragikus holland eseményei közé tartozik a jobboldali, bevándorlás ellenes nézeteket valló Pim Fortuyn politikussal és a nőekkel szembeni iszlám erőszakot bemutató, *Submission* című film rendezőjével, Theo van Gogh-gal szembeni halálos merénylet is (URL-33 és URL-34).

Jelentősen rombolták a rendőrségbe és az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat azok a kirívó szakszerűtlenségek, melyek következtében súlyos bűncselekmények miatti eljárások zárultak eredménytelenül. Ilyen volt az ún. Hell Angels motoros banda tagjai ellen folyó eljárás, melyben egy kábítószer- és fegyverkereskedelemmel is vádolt bűnszervezet 22 tagját kényszerült a bíróság felmenteni a lehallgatások jogszerűtlensége miatt. A legnagyobb visszhangot azonban a 2000-ben a Schiedam városban elkövetett emberölés nyomozásának kudarcra váltotta ki, ahol a mindössze 10 éves áldozat megölése miatt egy később ártatlannak bizonyuló férfit ítélték 18 év szabadságvesztésre (Koppen, 2008).

A helyzet tarthatatlanságát látva a 2003-tól kormányzó második Balkenende-kormány a rendőri rendszer hatékonyságát, átláthatóságát és rugalmasságát vizsgáló bizottságot hozott létre (Leemhuis-Stout Bizottság, 2004), mely javaslatában a



„Helyben beágyazott, nemzeti szinten megerősített” (Lokaal verankerd, national Versterkt, ld. URL-35) rendőrség elvi alapjait fektette le. E bizottság javaslatára a KLDP annak reményében került a belügyminisztérium irányítása alá, hogy a rendőrség működésében a nemzeti biztonsági prioritások jobban védhetőek lesznek. Ez a helyzet azonban lehetetlenné tette a holland közigazgatás egyik alapelvétnek, az ún. „*decentralizáció, hacsak...*” elvnek az érvényesülését, azaz, hogy a döntéseket mindaddig a helyi érdekeknek megfelelően kell meghozni, amíg azok a nemzeti érdekeket nem sértik. A jelentés hangsúlyozta a demokratikus elszámoltathatóság és a rendőri hatékonyság fontosságát, és világossá tette, hogy a fentről lefelé irányuló politikai megközelítés veszélyezteti a helyi prioritások érvényesülését. A bizottság által javasolt rendőrségi irányítási rendszerben a polgármester és az ügyész irányító szerepe mellett az önkormányzat testületének szerepe is megerősödik, az önkormányzatok által javasolt prioritásokat be kell építeni a rendészeti politika tervébe (Cachet–Marks 2009. p. 101.).

A Leemhuis-Stout Bizottság jelentése újabb intenzív vitát eredményezett. Az új rendőrségi törvény koncepcióját 2005 novemberében mutatták be. Ebben prioritásként kezelték a nemzeti érdekek erőteljesebb megjelenítését, az önkormányzati testületek szerepének erősítését, a regionális rendőri szervezetek elszámoltathatóságát, az egyes rendőri szervezetek hatékonyabb együttműködését és a rendőrség stratégiai rugalmasságának növelését. Mindehhez olyan rendőri szervezetre volt szükség, amely a helyitől a nemzetközi szintig megfelelően beágyazott a közigazgatási és politikai adminisztrációba. Ennek záloga a bizottság szerint a rendőrség egységesítése (Cachet–Marks 2009. p. 102.).

A rendőrség működésének részletes felülvizsgálata végül 2009-ben kezdődött meg. Az ebből levont következtetéseket és az új rendőrségre vonatkozó részletes elképzeléseket a kormány az *Inrichtingsplan National Politie* (a továbbiakban: Inrichtingsplan, l. URL-36) című dokumentumban hozták nyilvánosságra. A tervezet szerint a változtatásra azért is volt szükség, mert a regionális, széttagolt rendszerről bebizonyosodott, hogy a régiók közötti együttműködés nem megoldott. A különböző rendőrségi szervezetek között a szervezeti felépítés, az operatív irányítás, a feladatok ellátása, valamint az alkalmazott munkamódszerek terén is komoly különbségek mutatkoztak (Fijnaut, 2012). Az országosan egységes, nemzeti rendőrséggel kapcsolatban az elsődleges érvek között szerepelt, hogy az csökkentené a meglévő adminisztratív nyomást, a működés költségeit, létrejötte esetén fokozni lehetne az irányítás hatékonyságát és az egységes működést (Bekkers et. al. 2017. p. 67.).



2.1.2.3 Az egységes nemzeti rendőrség szervezete

A rendőrségi törvény (Politiewet, 1. URL-37) 2012. július 12-i hatályba lépését követően létrejött egységes holland rendőrség szervezete háromszintűvé – nemzeti, regionális és helyi – vált (Politiewet 25.a cikk, URL-37). Azt egységes szervezet magába foglalja a korábbi rendőrség teljes állományát és vezetését. Létszáma megalakulásakor 49 802 fő (Inrichtingsplan, URL-36, p.10.). A reform utáni holland rendőrség tíz regionális egységre oszlik, melyek határai egybeesnek az igazságszolgáltatás területi illetékességi határaival. A regionális egységeket körzetek alkotják (Hollandia-szerte összesen 43), azokat pedig alapegységek (ezek száma országosan 167) (Bekkers et. al. 2017. p. 69.).

A nemzeti szint

A rendőrség nemzeti egysége részben a regionális egységek támogató feladatait, részben pedig önálló feladatot lát el. Kiemelt ügyekben maga végzi a nyomozást, ellátja az állami főméltóságok védelmét. Szintén önálló nemzeti rendőrségi feladat az autópályarendészet, a vízi rendészet, a légi és a vasúti rendészet, valamint a nemzetközi rendőri együttműködés megszervezése (Bekkers et. al. 2017. p. 68.). A nemzeti és regionális bűnügyi egységek szoros együttműködésben dolgoznak, a nemzeti rendőrség koordinálja a regionális egységek működését is (Inrichtingsplan, URL-36, p. 15.).

A rendőrség vezetője (korpschef) felelős a rendőrség operatív vezetéséért, feladatának teljesítéséről a biztonsági és igazságügyi miniszternek számol be (Politiewet, 27. cikk, URL-37). A király nevezi ki hat évre, amely később háromévenként meghosszabbítható. Kinevezését a regionális polgármesterek (Politiewet, 38.c. cikk, URL-37) és a Főügyészek Tanácsa (het College van Procureurs-generaal) véleményezik (Politiewet, 28. cikk, URL-37). A regionális rendőrségek vezetőit a miniszter javaslatára szintén királyi rendelettel nevezik ki.

A rendőrség szakpolitikai irányítását egyetlen miniszter, a biztonsági és igazságügyi miniszter (a továbbiakban: miniszter) végzi. Az úgynevezett kezelési tervben (beheersplan) a polgármesterek és az ügyészség véleményének kikérését követően meghatározza a rendőrség alapvető erőforrás-elosztását (Politiewet, 36. cikk URL-37), a rendőrség főbb célkitűzéseit, és dönt a rendőrség költségvetési beszámolójának elfogadásáról (Politiewet, 35. cikk, URL-37). A háromoldalú konzultációs fórum javaslatára a miniszter állapítja meg a rendőrség éves költségvetését, valamint



négyéves távlatban a költségvetés tervezését (Politiewet, 34. cikk, URL-37). Szintén a régiós polgármesterek és a Főügyészi Tanács véleményének kikérését követően négyéves ciklusokban határozza meg a rendőrség feladatainak ellátásával kapcsolatos nemzeti célkitűzéseket, melyeket tudomásulvételre megküld a parlamentnek (Politiewet, 18. cikk, URL-37).

A regionális szint

A tíz regionális szervezeti egység vezetését a miniszter javaslatára királyi rendelettel kinevezett regionális rendőrkapitányok (politiechef) látják el (Politiewet, 38. cikk, URL-37). A rendőri régiók kialakítása a bíróságok illetékességéhez igazodik. A regionális rendőri szervezetek egységes felépítésűek.

A követendő rendészeti politikáról a négyéves régiós biztonsági tervben háromoldalú konzultációs testület (Driehoek) dönt (Politiewet, 38-41. cikk, URL-37), melynek elnöke (eenheidsbeheerder) általában a régió legnagyobb önkormányzatának polgármestere. Tagjai a régiós rendőri egység főkapitánya és vezető ügyésze.

A helyi szint

A rendőrség helyi szintjei a körzetek és az alapegységek, melyek a rendőri alapfeladatok ellátását végzik. Ezek között kiemelt szerepe van a közösségi rendészeti feladatok ellátásának, a segélyhívásokra reagálásnak, gyakori bűncselekmények nyomozásának, a közlekedésrendészeti, bűnmegelőzési, ifjúságvédelmi, környezetvédelmi, állatvédelmi, áldozatvédelmi feladatoknak és a kapcsolati erőszak kezelésének (Nuij, 2015. p. 69.).

A körzetek

A körzetek rendőri erőinek létszáma 500 és 900 fő között mozog. Felépítésük egységes, alapsoportokból, körzeti nyomozókból és egy úgynevezett Flex egységből állnak, mely rugalmasan alkalmazható az egyes alapegységek illetékességi területén. Az egyes szervezeti egységek operatív irányítását az úgynevezett Információs Központ (Informatie Knooppunt) támogatja. A körzetek vezetését a parancsnok (districtschef) és helyettese (plaatsvervangend districtschef) látja el. Közülük a parancsnok a szervezet működéséért és eredményeiért, míg helyettese a rendőri alapfeladatok ellátásáért felel (Inrichtingsplan, URL-36, p. 141.).



Az alapegységek

A rendőri tevékenység alapvető színterei a települések. Az alapegységek közül a legtöbb működési területe több település, a nagyobb települések önálló alapegységgel rendelkeznek, míg a nagyvárosokban több alapegység is működik (Inrichtingsplan, URL-36, p.10.) Az alapegységek létszáma 60 és 200 fő közötti. (Bekkers et. al. 2017. p. 70.) Amennyiben az alapegység működési területén olyan beavatkozásra van szükség, mely az alapegység létszámát meghaladja, a körzet Flex egységeit lehet igénybe venni.

Az azonnali beavatkozást igénylő esetekre történő reagálást a tevékenységirányítási egység biztosítja. Minden alapegységben legalább egy vezető nyomozó az úgynevezett gyakori bűncselekmények (Veel Voorkomende Criminaliteit, rövidítve: VVC) kezelését végzi. A vezető nyomozó feladata a nyomozások elosztása. A gyakori bűncselekmények problémaközpontú megközelítését a körzeti bűnügyi egységgel együttműködésben végzik. Az alapegység vezetése egy vezetőből és helyetteséből áll, melyet a nagyobb alapegységeknél egy operatív vezető is kiegészít. Az egység vezetője tartja a kapcsolatot az ügyésszel és a polgármesterrel. A több alapegységgel működő településeken ezt a koordinációs feladatot a körzetparancsnok látja el (Bekkers et. al. 2017. p. 71.).

A helyi rendőrségek számára az önkormányzat a háromoldalú konzultáció javaslatára négy évre határozza meg azokat a célokat, melyeket a közbiztonság területén a rendőrség segítségével el kíván érni. A régió polgármesteréből, főügyészből és a rendőrség helyi vezetőjéből álló háromoldalú konzultáció által elkészített négyéves szakpolitikai tervnek összhangban kell állnia a miniszteri terv célkitűzéseivel (Politiewet, 39. cikk, URL-37).

A rendőri tevékenység stratégiai alapját a közösségi rendészeti filozófia jelenti. Az elmúlt évtizedekben komoly erőfeszítések történtek az állampolgárokkal való horizontális kapcsolatok erősítése érdekében. A társadalommal kialakított bizalmi viszony esetén a polgárok feltételezik, hogy a rendőrség éber és hozzáértő, szakértelemmel reagál a társadalom kívánságaira és szükségleteire. A közösségi rendőrök komoly hely- és személyismerettel rendelkeznek, kapcsolatban állnak a terület meghatározó közéleti szereplőivel. A rendőrségi törvény 38.a.) cikke alapján 5 000 lakosonként kell egy közösségi rendőrt szolgálatba állítani.

Kiemelt fontosságú a folyamatos, intenzív koordináció a helyi hatóságokkal és a civil közösségekkel (Bekkers et. al., 2017. p. 71.; Nuij, 2015. p. 70.). Az egységes holland rendőrség minden szerveződési szintjén többféle partneri együttműködési hálózatban



működik. A reform nyomán azonban a kapcsolatok megbomlottak, azokat – elsősorban helyi szinten – újra kellett építeni. A területi együttműködés hangsúlyai az alapegységekre helyeződtek át. Az alapegységek partneri együttműködéseiben egyensúlyt kellett találni a decentralizált helyi, a regionális és a nemzeti érdekek között (Bekkers et. al. 2017. p. 74.).

A 167 alapegység vonatkozásában az egyensúlyi helyzet megtalálása nyilvánvalóan jóval összetettebb kérdés, mint a korábbi, regionális szinten szervezett rendőrség esetében. A helyi biztonság irányait az önkormányzatok szabják meg (Devroe, 2013; Prins et. al., 2012; Terpstra et al., 2016). Az egyensúlyi helyzet alapkövei a rendőri egységek parancsnokai, a polgármesterek és az ügyészség közötti háromoldalú konzultációk.

2.1.2.4 A holland rendőrség elszámoltatási rendszere

Az egységes nemzeti rendőrségek a kormány erős karját jelentik, amely küzd a terrorizmus, a szervezett bűnözés ellen, valamint védi az állam egységét és működésének folyamatosságát a súlyos, biztonsági deficittel fenyegető helyzetekben. Ezek a feladatok a rendőrségi szervezetet elsősorban funkcionálisan strukturálják, és erősítik a rendszer központosító törekvéseit (Van Sluis–Devroe 2020. p. 671.). A liberális nyugati demokráciákban a rendőrség nem csupán a kormányt erősítő szervezet, hanem az egyszerű polgárok szabadságának és jogainak védelmezője is.

A rendőrség irányításában az ügyészségnek és a közigazgatásnak egyaránt megvan a maga többszintű irányító feladata. A centrális szerveződés melletti konzultatív, duális irányítási-elszámoltatási rendszernek alapvető fontossága van a nemzeti, regionális és helyi érdekek közötti egyensúly megtartásában. A reform intézkedései között a duális irányítás nem volt újdonság erejű. A XX. század második felének rendőrségi rendszerét az irányítás és az ellenőrzés duális megosztottsága jellemezte. Az ellenőrzés megoszlása, a működésbe épített fékek és ellensúlyok rendszere alapvető igazodási pont volt a szervezet működésében. Az ellenőrzöttséget a háromoldalú konzultációkon túl a rendészeti irányítás duális rendszerei biztosították, melyek egyrészt a rendőrség külső (hatósági, szakpolitikai) és belső (menedzsment) irányításában, másrészt a közigazgatási és bünyügyi igazságszolgáltatási funkciói szerint elkülönülő kettős irányításában mutatkoztak meg (Cachet–Marks, 2009. p. 96.).

A reform után az egyik legjelentősebb változás a duális miniszteri irányítás megszűnése. Az igazságügyi és biztonsági miniszter (a továbbiakban: miniszter) egy



személyben irányítja a rendőrséget és viseli működéséért a politikai felelősséget. Az irányítás minisztériumi szintre történő áttelepítését a holland kormány a közigazgatási és az igazságszolgáltatási funkciók kohéziója, integritása, eredményessége és hatékonyságának növelése szándékával indokolta. Később azonban maga a kormány is elismerte azoknak az aggodalmaknak a jogosságát, melyek szerint a hatékonyság növelése a demokratikus működésben alkalmazott fékek és ellensúlyok leépüléséhez vezethet (Bekkers et. al. 2017. p. 76.).

A rendőrség regionális szintje a reform előtti állapotokhoz képest új elem. A regionális polgármesterek helyzete döntő fontosságú a helyi és nemzeti érdekek összehangolásában. Ennek tükrében feltűnő hiányosság, hogy a regionális polgármesterek elszámoltathatóságának nincsenek kiépült törvényi feltételei (Van Sluis–Devroe, 2020. p. 681.).

A helyi irányításban továbbra is a duális rendszer érvényesül (Devroe, 2013. p. 317.). A közbiztonság fenntartásáért a polgármester, a rendőrség büntető igazságszolgáltatási funkciójáért az ügyész felel. A rendőrség demokratikus legitimációja a védelmezett közösségektől származik, működéséről e közösségek demokratikusan megválasztott testületeinek számol be. Az ellenőrzés helyi szintje az önkormányzat képviselőtestülete. A háromoldalú konzultációs testület által készített négyéves biztonsági tervet a képviselőtestület fogadja el, végrehajtásáról pedig beszámoltatja a polgármestert. A képviselőtestületnek tehát nincs közvetlen irányítási jogköre a rendőrség felett, a helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatokra a polgármesteren keresztül van ráhatása (Van Sluis és Devroe, 2020. p. 676.).

A háromoldalú konzultációk nemzeti szintjét a Nemzeti Biztonsági és Rendőrségi Konzultáció (Landelijk Overleg Veiligheid en Politie – LOVP) jelenti, ahol a rendészetet a miniszter, a közigazgatást a tíz regionális polgármester, az igazságszolgáltatást pedig a Főügyészek Testületének elnöke képviseli (Bekkers et. al. 2017. p. 58.). Az évente legalább négyszer összehívott LOVP a rendőrség szervezetét, a nemzetpolitikai célkitűzéseket, az erőforrás-elosztást, az éves és négyéves költségvetést, a vezető tisztségviselőkkel kapcsolatos személyzeti döntéseket, a rendőrség működését érintő jogalkotást érintően jogosult a döntések előkészítésére és a végrehajtásról szóló beszámolók értékelésére (Politiewet, 19. cikk, URL-37).

Az LOVP terjeszti a miniszteren keresztül a parlament elé a négyéves nemzeti biztonsági tervet. E terv célkitűzései egy kétirányú tervezési folyamat eredményei, melyek részben a helyi, másrésről a miniszter által meghatározott prioritásokon



alapulnak (Van Sluis és Devroe, 2020. p. 675.). A rendőrség minden szintjén elkészülő tervek egymással összehangoltak. A miniszter felügyeli, hogy a regionális tervekben megfelelően tükröződnek-e a nemzeti célok. Helyi szinten az önkormányzat képviselőtestülete értékeli, hogy a helyi és a regionális terv összhangban áll-e.

2.1.2.5 A rendőrségi reform hatása a rendészet pluralizációjára

A rendészet átalakításának hosszú távú következménye a rendészet pluralizációjának kiszélesedése, mely a korábbi feladataiból részint kivonuló rendőrség tevékenységét veszi át. A helyi közbiztonsági problémák rendőrségi kezelésének kritikájaként is felfogható, hogy a reform óta jelentősen megnőtt az önkormányzat által foglalkoztatott rendészek, az úgynevezett BOA tisztek (Buitengewoon Opsporingsambtenaar) száma. A polgármesterek számára a BOA-k foglalkoztatása pótmegoldás, többen közülük úgy gondolják, hogy olyan tevékenységet látnak el, amely valójában a rendőrség feladata lenne (Terpstra–van Stokkom 2015, p. 46.).

A BOA tisztek száma jelenleg kb. 23 000 fő. A rendőrséghez képest szűkebb hatósági jogköröket gyakorolnak, melyek elsősorban a személyazonosság megállapítására, a gyanúsítottak őrizetbe vételére és az egyes szabálysértések vonatkozásában a pénzbírságok kiszabására terjed ki. Bilincshasználati joggal rendelkeznek, általános fegyverviselési joguk nincs. Közöttük megtalálhatóak a vad- és természetőrök, a városok közterületeit, létesítményeit és parkolóit őrző közterület-felügyelők, az iskolák rendjéért felelős tisztek és a végrehajtási eljárásokban közreműködő rendészek is. Az erőszakos intézkedések számának növekedése miatt 2018 után megerősödtek azok a vélemények, melyek szerint a BOA tiszteket integrálni kell a rendőrségbe, eddig azonban ez nem történt meg (URL-38).

2.1.2.6 A reformmal kapcsolatos értékelések főbb megállapításai

Az egységes holland nemzeti rendőrség működésének első nyolc esztendeje után az értékelések vegyes képet mutatnak a reform sikerességét érintően. Van Sluis és Devroe kutatása alapján a megkérdezettek véleménye szerint a nemzeti rendőrség egységesebb és jobb, a nemzeti célok jobban teljesülnek, mint korábban. A polgármesterek többsége elégedett volt az alapegységek működésével. Többségük nem is érzékelte a rendőrség nemzeti és helyi céljai közötti tényleges eltéréseket (Van Sluis–Devroe, 2020. p. 676.).



A rendőrség iránti bizalom változása

Szintén előnyös képet fest a végrehajtott intézkedésekről a rendőrséggel szembeni intézményi bizalom változása. A reformok sikeres végrehajtásának egyik alapmércéje az átalakítással érintettek elégedettsége. A bevezetést követően a holland kormány rendszeresen készítettett közvélemény-kutatásokat a közigazgatási és az igazságszolgáltatási hatóságok körében, de az új szervezet különböző szintjein dolgozók elégedettségére és a reform iránti bizalmukra is kíváncsiak voltak. Ezek alapján megállapítható, hogy a rendőrség iránti bizalmi index a 2008–2009-ben mért 45%-ról 2017–2018-ra 55%-ra nőtt (URL-39).

A kutatások azt mutatják, hogy Hollandiában a rendőrséggel szembeni intézményi bizalom hagyományosan magas (URL-40; Solakoglu, 2016; Van der Veer et. al, 2013). A Biztonsági és Igazságügyi Minisztérium 2015-ös felmérése szerint (URL-41) az egységes rendőrség iránt nagyobb a polgárok bizalma, mint a korábbi regionális rendőrségek iránt (URL-42). Marnix Eysink és Jessica Baars ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a rendőrség iránti bizalom nem feltétlenül a rendőrség teljesítményéből fakad. Hollandiában a társadalomban általános bizalom él az állam intézményei iránt. Ezt a rendőrség vonatkozásában erősíti annak védelmező és igazságszolgáltató funkciójának szimbolikus jelentése is. Ez a körülmény, valamint az elmúlt években – utalva a párizsi és brüsszeli terrorcselekményekre – a biztonságot fenyegető és erodáló események miatt a rendőrség iránt megnövekedett igény szintén megjelenik az elégedettségi felmérésekben. Az ezt a területet vizsgáló, kvantitatív módszerekkel kiegészített kutatások viszont közel sem mutatnak ekkora elégedettséget (Eysink–Baars 2016. p. 8.).

A rendőrség irányítási és elszámoltatási rendszerét ért kritikák

Több kutatás (Fijnaut, 2012; Koopman, 2013; Terpstra et. al., 2016) mutatja azt, hogy a centrális irányítási modell jelentősen torzítja a holland közigazgatásban kiépült és beágyazódott fékek és ellensúlyok rendszerét. Ezt vizsgálva a már hivatkozott Van Sluis és Devroe által végzett kutatás is arra a következtetésre jutott, hogy a holland rendőrségi rendszerben demokratikus hiány állt be a rendőrség működésének kontrollját érintően, mind az elégtelen felhatalmazások, mind pedig azok kihasználatlansága miatt. Az irányításban erős központosító hatások érvényesülnek, amelyek nem teszik lehetővé a közös politikai döntéshozatalt és a helyi érdekek kellő erejű érvényesítését (Van Sluis–Devroe 2020. p. 678.).



A rendőrség regionális és helyi szintjein a demokratikus ellenőrzés hiánya egyrészt a korlátozott hatáskörök, másrészt a helyi önkormányzatok érdektelensége és hiányos szakismereteik következménye. A demokratikus ellenőrzést számos konzultációs platform segíti, ezek működése azonban rendkívül bonyolult, emiatt csak áttételesen és kevés hatékonysággal támogatja a rendőrség működését.

A vizsgálat arra is rámutatott, hogy az erők összevonása érezhető bizonytalanságot eredményezett azokon a településeken, ahol az addigi helyi rendőrségeket be kellett zárni (Van Sluis–Devroe, 2020. p. 678.). Eysinck és Baars ezzel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendőrségnek egy-egy iroda bezárásakor nem csupán a funkcionális szempontokat kell figyelembe vennie, hanem az ilyen események szimbolikus jelentőségét is (Eysinck–Baars, 2016. p. 9.).

Ezek a vélemények is tükrözték, hogy a gyakorlatban nem ment könnyen az átállás. Az új rendőrségi törvény végrehajtásának első szakaszában a szervezet jelentős költségvetési megszorításokat élt át. Ez felerősítette a centralizáció hatásait. A rendőrség gazdasági irányításában nem maradt mozgástér a helyi vezetők számára. A vezetők önállósága megszűnt, bürokratikus feladataik száma pedig ugrásszerűen megnőtt (Van Sluis–Devroe, 2020. p. 679.).

Azért is kritikák érték az irányítást, mert az nem biztosította hatékonyan a helyi biztonsággal kapcsolatos igények érvényre juttatását. A rendőrségi törvény értelmében a rendőrség helyi irányítási testülete prioritást élvez a nemzeti irányítási szint felett. Azonban a miniszteri szintű irányítás által kikényszerített tekintély gyakorta teremt a törvény rendelkezéseivel ellentétes helyzetet (Naeyé, 2014. p. 67.).

A demokratikus elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintően a polgármesterek és rendőri vezetők azon aggályukról számoltak be, hogy a miniszter rendőrségi ügyekbe való közvetlen beavatkozása túlzottan lecsökkenti a távolságot a politika és a rendőrség között. A rendőrség átpolitizált, ezáltal sebezhetővé vált. Elmondható, hogy – noha a rendőrség parlamenti ellenőrzésére a törvény kiterjedtebb lehetőségeket biztosít, mint a reform előtti időkben – az ellenőrzés mértéke nem tartott lépést a centralizációval. A parlamenti ellenőrzési mechanizmusok formálissá váltak, és leginkább a nagy közérdeklődésre számot tartó események megvitatására szolgáltak (Van Sluis–Devroe, 2020. p. 679.).

Az átalakítás léptékét és sebességét érintő bírálat

Terpstra és Fyfe a holland és skót rendőrség reformját összehasonlító tanulmányában a



holland reform végrehajtását érintően éles kritikát fogalmazott meg. Túlzottan ambíciózusnak találták, amelyben tévesen feltételezték azt, hogy rövid időn belül végrehajthatók a nagyszabású intézményi átalakítások. Számos gyakorlati és szervezési tényező – például az erőforráshiány, az időhiány, a politikai nyomás, valamint az ilyen típusú átalakítások kezeléséhez szükséges tapasztalat és készségek hiánya – nehezítette a végrehajtást (Terpstra–Fyfe, 2019. p. 105.). Komoly hiba volt az is, hogy a rendőrségi reformot csupán strukturális, szervezeti, jogi változásnak tekintették. Ezzel szemben a rendőrségi reform olyan folyamat, amelyben a kognitív és kulturális elemek változását éppúgy elő kell készíteni, mint a reform szervezeti szintjét. Mindemellett a reform végrehajtásának nagyszámú érintettje van, akik saját nézeteik és érdekeik szerint vállalnak részt, azonosulnak, vagy ellenszegülnek az átalakításoknak.⁵

A centrális szervezeti struktúra és az alkalmazott rendészeti stratégia ellentmondásai

A holland rendőrség által alkalmazott rendészeti stratégia alapja a reformot követően is a közösség központú rendészeti modell maradt (Ponsaers, 2001). E modell megköveteli, hogy a társadalom bízjon a rendőrségben és fordítva. A közösségekért és a közösségekkel való szoros együttműködéshez decentralizált szervezetre és a közösségi rendőrök széles mérlegelési jogkörön alapuló intézkedési felhatalmazására van szükség. Következésképpen azokban a liberális demokráciákban, ahol egységes rendőrséget hoztak létre, a rendőrség ellentmondásos helyzetbe került, centralizált működése nincs összhangban meghatározó rendészeti stratégiájával, a közösségi rendészettel (Van Sluis–Devroe, 2020. p. 672.).

Bekkers és munkatársai értékelő tanulmányukban több olyan kutatásra hivatkoznak (Terpstra, 2002, 2008; Terpstra–Kouwenhoven, 2004; Bervoets et. al. 2008; Terpstra et al. 2016), melyek egybehangzóan állapítják meg, hogy a holland közösségi rendészet belső és külső együttműködési rendszerei nehézkesen működnek. Ezek oka egyrészt az, hogy a jellegénél fogva nem egzaktul meghatározott és alkalmazói számára meglehetősen nagy mozgásteret biztosító közösségi rendészet mindennapi alkalmazásában a rendőrség szerepe nem volt egyértelmű (Bekkers et. al. 2017. p. 103.).

Az alapegységek közösségi rendőrei által megvalósított együttműködés szerteágazó, de nem egységes, annak módja és színvonala is leginkább az érintettektől függ.

⁵ A Trouw mértékadó holland protestáns napilap internetes oldalán 2016. február 26-án közzétett cikke szerint Erik Akerboom hivatalba lépésekor 7 000 olyan panasszal találkozott, melyet az áthelyezésük vagy új pozíciójuk miatt elégedetlen rendőrök írtak (URL-43).



Terpstra és munkatársai az alapegységek működését vizsgáló kutatásukban rámutatnak a reform egyik jelentős tanulságára, nevezetesen arra, hogy az átszervezés miatti személyi és szervezeti változások miatt sok ismeret és kapcsolat elveszett és újjáépítésre szorul (Terpstra et. al. 2016. p. 91. és 97.).

A reformot értékelő kutatásokból az is kiderül, hogy a közösségi rendészeti filozófia iránti igény sem olyan egyértelmű, mint az a XX. század végén történő bevezetésétől fogva mindvégig volt. Tops és munkatársai a rendőrség és az önkormányzatok kapcsolatát vizsgáló kutatásukban arra a megállapításra jutottak, hogy a polgármesterek a rendőrség szerepét tekintve fontosabbnak látják a reaktív funkciókat (gyors és hatékony reagálás a segélyhívásokra, eredményes nyomozások), mint a közösségi rendészetet (Tops et. al. 2017. p. 13.).

2.1.2.7 Az önkormányzati rendészet anomáliái

Az önkormányzatok szerepe a biztonság fenntartásában az ezredforduló óta egyértelműen erősödött. Ez a biztonsági tervek kidolgozásában mutatott aktív szerepvállalásban, valamint az önkormányzat rendészeti tisztviselői, a BOA-k képzésével és alkalmazásával kapcsolatos együttműködésben is megnyilvánul (Tops et. al. 2017. p. 10.).

Terpstra és Van Stokkom szerint az önkormányzat rendészeti szerepének erősödésével egy kettős rendszer kontúrjai jelentek meg a gyakorlatban. Egyrészt egy nemzeti, központosított és kiterjedt rendőri szervezeté, mely számos hatáskörrel és lehetőséggel rendelkezik, azonban főként a nyomozásra és a reagálásra összpontosít. Másrészt gyakoriak a kis, helyi felügyeleti és reagáló szolgálatok, melyek nagysága néhány alkalmazotttól a néhány tucatig terjed, és amelyeknek hatásköre és lehetőségeik korlátozottak. E kettős rendszer egyik fő kockázata a szétagoltság. Amíg a forrásokkal, széles hatáskörökkel rendelkező rendőrség a reagáló típusú stratégiával eltávolodik a közösségektől, a közösségi rendészeti funkciókat az önkormányzati rendészeti szervezetek gyakorolják valódi hatáskörök nélkül. Mindemellett az önkormányzati rendészeteket a több helyen tapasztalható finanszírozási bizonytalanságok is sebezhetővé teszik.

A rendőrség és az önkormányzati rendészetek munkájának összehangoltsága sem tökéletes. A rendőrség úgynevezett operatív felügyeletet gyakorol ugyan az önkormányzati rendészetek felett, azonban mivel a finanszírozás és a politikai felelősség az önkormányzatoké, ezért a működésben is érvényesíteni tudják



akaratakat, ami gyakori konfliktushelyzeteket szül. A rendőrség irányítói szerepében azért sem tud hiteles lenni, mert éppen azoknak a feladatoknak – így leginkább a közösségi rendészeti feladatoknak – az ellátását próbálja „bevasalni” a BOA-kon, melyektől igyekszik távol tartani magát. Mindezek következtében egyre kézzel foghatóbb a veszélye annak, hogy a közösségtől eltávolodó rendőrség a problémákat egyre inkább a kényszer reflexszerű alkalmazásának lehetőségével kezeli (Terpstra–Van Stokkom 2015. p. 48-51.).

2.1.2.8 A rendőrségi törvény felülvizsgálatát közvetlenül megalapozó körülmények

A biztonsági és igazságügyi miniszter, Ard van der Steur 2015 nyarán elismerte, hogy a reform a vártnál lassabban meg végbe és sokkal bonyolultabb, mint azt várták. Az átszervezés az előzetes 230 millió euróra tervezett költségéhez képest a duplájába került. A rendőrség nem tud megfelelően válaszolni a helyi biztonsági problémákra. Az átszervezés elhibázottságát Gerard Bouman rendőrfőkapitány is megerősítette: *„Úgy gondolom, hogy alábecsültük feladatainkat ebben a nagyon összetett rendszerben, ahol mindenkivel meg kell állapodnunk és ehhez ragaszkodnunk kell.”* A Holland Rendőr Szövetség (Nederlandse Politiebond) a rendőrség centrális irányítását bírálta, mondván, hogy az túl sok feladatot határoz meg felülről. A rendőrök túlterheltek, a testület óriási nyomás alatt áll (URL-43).

Nem segítették a reform elfogadtatását a társadalmat megrázó tragikus események sem. A témában megjelentetett tanulmányban ismertettem a korábbi egészségügyi miniszter, Els Borst megölésének esetét, a Mitch Henriauezzel szemben alkalmazott túlzott, halálhoz vezető rendőri erőszak miatti tüntetéseket és zavargásokat, vagy a Waalwijk kórház parkolójában történt, Linda van der Giessen halálával végződő támadást (Budavári, 2022b, p. 1285).

A felsorolt számos, jelentős társadalmi felháborodást kiváltó esemény, valamint az átszervezést és a rendőrséget ért éles kritikák miatt végül a rendőrség vezetője, Gerard Bouman 2015 októberében lemondott (URL-44). Utódja, Erik Akerboom egyik bemutatkozó interjújában a reform intézkedéseinek felülvizsgálata és a struktúra helyi igényekre szabása mellett érvelt (URL-45). Maga a reformról szóló rendőrségi törvény is rendelkezett arról, hogy az új törvény végrehajtását annak első öt évét követően értékelni kell. A belügyminiszter által 2013-ban kijelölt bizottság 2017-ben tette közzé záró értékelő jelentését, melyben arra a következtetésre jutott, hogy a kormány



súlyosan alábecsülte a rendőrségi törvény végrehajtásának összetettségét (Commissie Evaluatie Politiewet, URL-46. p. 12.). A végrehajtás hangsúlyai a felülről lefelé irányuló intézkedések felé tolódtak el, ami erősítette a rendőrség centrális irányítását. Kritizálta a működés átláthatóságát is, ezért arra az álláspontra jutott, hogy a reform végrehajtása 2022-ben újabb értékelésre szorul. Az értékelés végkövetkeztetésében azonban úgy fogalmazott, hogy a rendőrségi törvény megfelelő jogi keret, amely kiigazításokkal alkalmas a rendészeti rendszer továbbfejlesztésére és a reform folytatására (Commissie Evaluatie Politiewet, URL-46. p. 64.).

Ezzel egyidőben került sor a 2012-es rendőrségi törvény első jelentős kiigazítására. A nemzeti rendőrség vezető testülete öttagú lett, ennek élén áll az országos rendőrfőkapitány. Az öt fős testület egyfajta szakértői tanácsként működik, javaslataik eredményeként a rendőrség szervezésével és működésével kapcsolatos alapvető döntéseket az országos rendőrfőkapitány hozza meg. A módosítások értelmében nagyobb felelősséget és döntési jogkört kaptak a régiós és helyi rendőrfőkapitányok és kapitányok. A változtatások egyik fontos eleme, hogy az önkormányzatok erősebb felhatalmazást kaptak a helyi közbiztonság feladatainak ellátásában. Szintén a rendészet helyi szintjének megerősítését szolgáló fontos elem, hogy az alapegységek vezetőihez nagyobb költségvetési szabadságot és szabadabb döntési kompetenciát rendeltek. Mindkét változás alapvető célja a közbiztonsággal kapcsolatos helyi igények magasabb szintű kielégítése volt (Bekkers et. al. 2017. p.80.).

A számos bírálat és előnytelen változás ellenére – vagy talán éppen ezért – a rendészetben dolgozó szakemberek ódzkodnak a további változtatásoktól vagy az esetleges újabb reformtól. Az újabb átszervezést mindaddig sürgősnek tartják, amíg a jelenleg hatályos törvény tapasztalatainak feldolgozása és a törvény ezek alapján történő kiigazítása nem történik meg (Van Sluis–Devroe 2020. p. 680.).

2.1.3 A skót rendészeti reform

2.1.3.1 A reform előzményei

A skót rendőrség átalakítása nem csupán a több mint százéves tradícióval szakított az önkormányzati rendőrség felszámolásával, hanem a kormány és a rendészet egymáshoz viszonyulását is alapjaiban változtatta meg (Fyfe, 2019, p. 197.).

A monarchiában a skóciai törvényes rend és biztonság megteremtése a skót kormány és parlament feladata, míg a Westminster (a monarchia parlamentje) felel a nemzetbiztonságért, a terrorizmus elleni küzdelemért, a fegyverekkel, valamint a



kábítószerekkel kapcsolatos szabályozásért (Donelly–Scott, 2010). A skóciai rendőrség – hasonlóan az Egyesült Királyság többi államához – történelmileg a települési rendőri erőkre épült, melyek elszámoltatási jogait és finanszírozását is a helyi önkormányzatok gyakorolták. Az 1857-től létező helyi és megyei rendőrségek létszámát a kezdeti 89-ről az egyes egységek több ütemben történő összevonásával 1975-re mindössze nyolcra csökkentették (Davidson et. al. 2016. p. 2.). Az 1967-es rendőrségi törvény három olyan különleges rendeltetésű rendőri szervezetet határozott meg, melyek nemzeti hatáskörrel és illetékességgel rendelkeztek. Ezek a Skót Rendőrakadémia (Scottish Police College), a Skót Bűnügyi Nyilvántartási Hivatal (Scottish Criminal Record Office – SCRO), valamint a Skót Rendőrségi Információs Stratégia szervezete (Scottish Police Information Strategy – SPIS) (URL-47).

A rendőrség irányítása az 1964-es rendőrségi törvény alapján megosztott volt a kormány, valamint a Skót Rendőrség Tanácsadó Testülete (Police Advisory Board for Scotland – PABS) között. A kormányzati költségvetés biztosította a rendőrség működési feltételeit, míg a működés tartalmáért a PABS felelt. E testület elnöke a belügyminiszter, tagjait a kormány, a Skót Helyhatóságok Testülete (Convention of Scottish Local Authorities – COSLA) és a rendőrség delegálták. Ellentétben Angliával és Wales-szel, ezek a testületek Skóciában nem választott, hanem a belügyminiszter által kinevezett tagokból álltak (Donelly–Scott, 2010). Ez az irányító testület alkotta meg a rendőri egységek költségvetését, meghatározták a rendőrség létszámát, valamint a főkapitányok és helyetteseik vonatkozásában kinevezési jogot gyakoroltak. És bár a főkapitányt a testület számoltatta be a rendőrség működéséről, a tényleges operatív irányításban széleskörű hatáskörei maradtak, a szakmai függetlenségét nem befolyásolta a PABS (Donelly–Scott 2010).

A rendőrség létszáma a reform előtt 25 772 fő volt, melynek 67%-a (17 273 fő) volt hivatásos rendőr (2009-es adat, Donelly–Scott 2010). Csakúgy, mint az Egyesült Királyság más rendőri erőinél, a skótnál is érvényesül a rendőrök militáns, rendfokozatok alapján történő megkülönböztetése. A szervezet költségvetésén a kormány és a helyi önkormányzatok 51–49%-os arányban osztoztak. A költségvetési forrás elosztásának alakításában a COSLA mellett jelentős szerep jutott a Skóciai Rendőri Vezetők Szövetségének (Association of Chief Police Officers in Scotland – ACPOS) (Donelly–Scott, 2010).

A Skót Rendőrség Királyi Főfelügyelője (Her Majesty’s Chief Inspector of Constabulary for Scotland – HMCICS) a skót rendőrség egyik legnagyobb történelmi múltra visszatekintő beosztása. Az 1967. évi rendőrségről (Skócia) szóló törvény



értelmében törvényi feladata a nyolc rendőrség és az egyéb rendőri szolgálatok ellenőrzése. Tevékenységéről a kormány előtt számol be (Donelly–Scott, 2010).

A főfelügyelő ellenőrzési jogkörében egyrészt évente egy háromlépcsős, rendkívül rigorózus és bonyolult ellenőrzési folyamatnak vetette alá a rendőrséget. Ezen kívül rendszeres tematikus ellenőrzéseket is végzett a rendőri működést érintő legkülönbözőbb területeken. Harmadrészt pedig befolyásos szerepet játszott a kormány által működtetett PABS előtt a rendészet működését – többek között a rendőrfőkapitány alkalmasságát is – érintő tanácsadó, véleményező funkciójával is (Donelly–Scott, 2010). Ellenőrző szerepéhez szorosan illeszkedett a Skóciai Számviteli Bizottság (Accounts Commission for Scotland) és a Skóciai Ellenőrző Bizottság (Audit Scotland) ellenőrzési jogköre is. Az ellenőrzés Skóciában uralkodó kultúrája alapján a két szerv gyakorlatilag folyamatosan ellenőrizte a rendőrség működésének valamely kulcsfontosságú területét (Donelly–Scott, 2010).

A panaszok kezeléséért alapvetően a főkapitányok voltak felelősek, panaszkezelési gyakorlatuk ellenőrzését a rendőrséget felügyelő testületek végezték. 2007-ig a rendőrség főfelügyelője is rendelkezett a panaszkezelés feletti ellenőrzés jogkörével, ez azonban átkerült az ekkortól működő Skót Rendőrségi Panaszbiztos (Police Complaints Commissioner for Scotland – PCCS) feladatkörébe, akinek feladata a már megindult panaszjáráások felülvizsgálata (Donelly–Scott, 2010).

A regionális és nemzeti hatáskörű szervezetek egymás közötti, valamint a kormánnyal való együttműködésének javítása érdekében a rendőrségről, a közrendről és a büntető igazságszolgáltatásról szóló 2006-os törvény létrehozta a Skót Rendőrhatalóságot (Scottish Police Services Authority – SPSA), mely tevékenységét kiterjesztette a szakértői szolgáltatásokra, a nyilvántartások kezelésére, az információs és kommunikációs technológiára, valamint a skót felsőfokú rendőrképzésre is (Donelly–Scott, 2010).

A XXI. századra egyre inkább nemzetközivé és egyre összetettebbé váló bűnözési formák hatására a skót társadalomban nőtt az azzal kapcsolatos aggály, hogy a szétaggolt regionális rendőri szervezet képes-e megfelelni a változó kriminális környezetben a közbiztonsággal kapcsolatban megfogalmazott igényeknek (Fyfe et. al. 2013; Terpstra–Fyfe, 2019. p. 105.). Az SPSA-t a skót kormány által delegált testület irányította, melyben érvényesült a skót rendészetben hagyományosan alkalmazott háromoldalú irányítási modell, melyben a rendőrség, az önkormányzatok és a kormány képviselői vettek részt (URL-48).



A vezető rendőrök és a politikusok elképzeléseiben az egységesítés gondolata időről időre megjelent. Sir Leslie Sharp, a Strathclyde régió főkapitánya, 1995-ben vetette fel az egységesítés szükségességét, de a strathclyde-i régió dominanciája és az egységesítés után várható felülreprezentáltsága miatt okkal aggódó főkapitányok nem támogatták az ötletét.

A rendőrséggel kapcsolatos megújítási igények kormányzati narratívájába az évtized végén új elem került. A 2007–2008-as gazdasági világválság az Egyesült Királyság és Skócia gazdaságát is megrengette, így a szorosan vett szakmai érveket immár megelőzte a költségvetés csökkentésének szorító igénye. A válság hatásait a társadalom széles rétegei érezhették saját bőrükön, így a gazdaságtalan működés a változtatás legjobban kommunikálható, első számú okává lépett elő (Fyfe, 2019, p. 201.).

A reformmal kapcsolatos kommunikációban a reform melletti érvek felsorakoztatása során nagy hangsúlyt kapott, hogy az egységes rendőrség létrehozása megszüntetheti a rendőri szolgáltatásokhoz – különösen a speciális egységekhez – való hozzáférés egyenlőtlenségeit (Terpstra–Fyfe, 2019, p. 103.).

A reformfolyamat meghatározó lépéseként 2009-ben a kormány által meghatalmazott szakértői munkacsoport kezdte meg működését, melynek feladata a párhuzamosságok kiküszöbölésével hatékony, fenntartható rendőrség szervezetre vonatkozó javaslatok kidolgozása volt. Széles körben tanulmányozták a különböző országok rendőrség-egyesítő reformjait, a rendőrség létszáma, felépítése és teljesítménye közötti összefüggéseket és a szervezeti átalakítások tapasztalatait (a jelentés később kutatási jelentés formájában jelent meg: Mendel et. al. 2017). E vizsgálat rávilágított a közigazgatásban a profitorientált cégek szervezési gyakorlatának meghonosítására törekvő New Public Management szemlélet rendőri szervezetekre gyakorolt egyre erőteljesebb befolyására és arra, hogy ez a gondolkodás miként vezetett ahhoz az általánosan elterjedt meggyőződéshez, miszerint a centralizált struktúrák a felülről lefelé irányuló ellenőrzési mechanizmusaiakkal nagyobb hatékonyság és eredményesség elérését teszik lehetővé. A munkacsoport 2011 májusában készített részjelentésében világosan állást foglal amellett, hogy az egységes nemzeti rendőrség egyértelműen jobb lehetőségeket kínál a változó közbiztonsági helyzet kezelésére és a hatékonyság növelésére, mint a régiókra osztott, decentralizált struktúra. Javaslatukat többek között azzal indokolták, hogy Skócia nemzeti rendőri képességei nem elégségesek a bűncselekmények által okozott stratégiai fenyegetések kezelésére, ezzel együtt azonban a szolgáltatások felesleges párhuzamosságának költségességével is meg kell küzdenie (Donnelly–Scott, 2010).



Szintén a reform melletti érv volt a rendészeti feladatok elosztásának aránytalansága is. Méretei és befolyása miatt történelmileg a Strathclyde Rendőrség mindig is állam volt az államban. Ebben a régióban realizálódik az ismertté vált bűncselekmények több mint 60%-a, és Skócia lakosságának fele is itt él. Bár a 8 regionális rendőrség önállóan alakította ki rendészeti stratégiáját, a Strathclyde-befolyás a hagyományosan innen kikerülő főkapitány személyén keresztül is érvényesült (Donelly–Scott, 2010). Ugyanakkor e bizottság azt is megállapította, hogy a centralizáció előnyeit alátámasztó bizonyítékok korlátozott számban és változó minőségben állnak rendelkezésre, és legalább ugyanennyire alátámasztható a decentralizált struktúrák eredményessége is (Fyfe, 2019, p. 200.).

A nemzetközi szakirodalom feldolgozását követően nemzetközi rendészeti konferenciát szerveztek Edinburgh-ben, melyre számos európai ország rendőrségének képviselőjét meghívták. E találkozót a gyakorlati tapasztalatszerzésen túl két szimbolikus célt is szolgált. Egyrészt megerősítette a munkacsoport addigi megállapításait, másrészt legitimálta a skót kormány szembehelyezkedését az angliai és walesi rendészeti reform azon elvével, hogy a rendőri reform közvetlen célja, a rendészeti költségek lefaragása csak a rendőri létszám csökkentésével érhető el. Tágabb perspektívában ez a skót kormány önálló, államépítő képességének kifejezésre juttatása volt, mely lehetőséget biztosított a rendőri reform és a függetlenedési törekvések összehangolására (Fyfe–Henry, 2012, p. 173). Röviddel ezután a skót kormány minisztere bejelentette parlamentjének, hogy törvényt kíván alkotni a rendészet reformjáról. A hatékonyabb, egységes nemzeti rendőrség létrehozása a skót kormány egyik legfontosabb takarékosági intézkedése volt.

2.1.3.2 Az új skót rendőrség szervezete

A rendőrség és a katasztrófavédelem közös szervezeti törvényének hatályba lépésével (Police and Fire Reform Act 2012 – PFR) az új, egységes nemzeti rendőrség 2013 áprilisában kezdte meg működését (URL-49). A törvény három nagy területen hozott létre gyökeres változást:

- A korábbi 8 regionális szervezet egyesítésével egységes nemzeti rendőrség jött létre országos és helyi szintű szervezeti egységekkel.
- Létrehozta a Skót Rendőrhatóságot (Scottish Police Authority – SPA), amely a rendőrség működését felügyelő helyi, választott hatóságok helyébe lépett, és nemzeti szinten, az igazságügyminiszter által kinevezett elnökkel és tagsággal a



rendőrségi erőforrások elosztásáért, a folyamatos fejlesztésért, valamint a rendőrfőkapitány elszámoltatásáért felelt.

- A harmadik nagy változtatás a 32 helyi rendőrség vezetőjének kinevezése és feladatainak meghatározása volt. A törvény előírja, hogy az országos rendőrfőkapitánynak minden helyi rendőrség élére parancsnokot kell kineveznie, aki a helyi egység irányítása mellett a helyi biztonsági terv elkészítéséért és az önkormányzattal való egyeztetéséért is felelős. A helyi közbiztonság iránti elkötelezettség jegyében a törvény egy sor elvi szintű feladatot határozott meg a helyi rendőrségek számára. Ilyen volt a partneri együttműködés, a szoros kapcsolat kiépítése a helyi közösségekkel, vagy az ártalomcsökkentésen alapuló helyi rendészet (PFR 32.cikk, URL-49).

A harminckét skót települési önkormányzat területén tizenhárom helyi rendőrség működik, melyet a helyi rendőrfőkapitány vezet. Ezek Skócia északi, nyugati és keleti régióiban helyezkednek el, melyeket a helyettes főkapitányok irányítanak. A régiók irányítása alatt működnek a Kiemelt Bűncselekmények Egysége (Specialist Crime Division – SCD) és a Művelettámogatási Egységek (Operational Support Divisions – OSD), melyek a közúti közlekedés felügyeletét, a kutyás és hegyi rendész szolgálati ágat, a légi és tengeri rendészeti feladatokat látják el.

A reform előtti rendőrség irányítását a '60-as évektől az úgynevezett tripartitális, háromoldalú struktúra jellemezte, melynek keretében a hatáskörök és a felelőségek megosztottak voltak a központi kormányzat, a helyi önkormányzatok és a rendőrség helyi és országos vezetője (Chief Constable) között. A 2012. évi törvény egy többoldalú irányítási modellel váltotta fel a háromoldalú irányítási rendszert. A Skót Rendőrhatóság (SPA) és több, az alábbiakban részletezett, különböző hatás- és feladatkörrel felruházott szervezet látja el a rendőrséggel kapcsolatos irányítási, felügyeleti és ellenőrzési feladatokat.

2.1.3.3 A skót rendőrség ellenőrzésére jogosult szervezetek

Skót Rendőrhatóság (SPA)

Az SPA rendőrség legfőbb felügyeleti szerve, mely a korábbi helyi rendőrhatóságokat váltotta fel, és központi szerepet tölt be a rendőrség működtetésében. Feladata a rendőri működés irányítása, melynek egyik legfontosabb eszköze a főkapitány elszámoltatása (PFR 2. cikk (1) bekezdés, URL-49).



Az SPA-nak a főkapitány, annak közvetlen helyettesei és a régiós segéd főkapitányok kinevezésére javaslattevési joga van (PFR 7. cikk (1)-(2) bekezdés, URL-19).

A szervezet feladata a skót rendőrség fő stratégiai célkitűzéseire vonatkozó terv elkészítése is (PFR 34. cikk, URL-49), melynek ismeretében a főkapitány elkészíti éves tervét (PFR 35. cikk (2) bekezdés b./ pont, URL-49).

A skót kormány

A rendőrség irányító és felügyeleti funkciói tekintetében a kormány számos, a rendőrség és a SPA ellenőrzését biztosító hatáskörrel rendelkezik. A törvény 5. cikke lehetővé teszi közvetlen utasítás adását is a SPA részére, azonban ezek nem érinthetik a rendőrség operatív működését. A kormány határozza meg a rendőri stratégia prioritásait is (PFR 33. cikk (1) bekezdés, URL-49), amelyeket az SPA-nak stratégiai terve elkészítése során figyelembe kell vennie. A törvény I. melléklete szerint miniszteri hatáskörben történik az SPA vezetőjének és tagjainak kinevezése, valamint visszahívása is.

A skót parlament

A 2012. évi törvény (PFR 124. cikk (1) bekezdés, URL-49) előírja a skót parlament számára, hogy tegyen intézkedéseket a rendőrségi reformról szóló jogszabályok működésének felülvizsgálatára. A 2012. évi törvény elfogadását követően a parlament Igazságügyi Bizottsága követte nyomon a törvény által előírt alapcélok teljesítését, számos ülést tartott a rendőrség reformjával és az új irányítási megállapodásokkal kapcsolatos kérdésekről (URL-50). A testület jelentős szerepet játszott a rendőrség és az SPA nyilvános elszámoltathatóságának biztosításában, rendszeresen beszámolt a fegyverrendészet, a helyi rendőrség, a „Stop and Search” intézkedések és a rendőrség új irányítási rendszerét érintő tematikus vizsgálatok eredményeiről (Malik, 2018, p. 441. URL-51 és URL-52). Öt évvel a reformok hatálybalépése után az Igazságügyi Bizottság kezdeményezte a 2012. évi törvény jogalkotás utáni ellenőrzését annak megvizsgálására, hogy annak eredeti célkitűzései megvalósultak-e (URL-53).

A Skót Rendőrség Királyi Főfelügyelősége (HMICS)

A Skót Rendőrség Királyi Főfelügyelősége (Her Majesty's Inspectorate for Constabulary in Scotland – HMICS) szerepét az új törvény megtartotta, hatáskörét pedig szélesítette. Eszerint felügyeleti jogkörét nem csak a rendőrségre, hanem az SPA-ra is kiterjesztette (PFR 71. cikk, URL-49). A HMICS számos tematikus ellenőrzést végzett



2012 óta a rendőrség nyitott és átlátható működése érdekében. Az ezekről közzétett vizsgálati jelentéseket a parlament elszámoltatási feladatkörében rendszeresen felhasználja (Malik, 2018, p. 442.).

Audit Scotland

A törvény 37. cikke mind a rendőrség, mind pedig az SPA számára követelményként határozza meg a hatékonyság, az eredményesség, az esélyegyenlőség biztosítását. Skócia Főellenőre (General Auditor for Scotland) a rendőrség és az SPA ellenőrzéséért is felelős. A Főellenőr intézménye független a kormánytól, a parlament irányítása alatt dolgozik. A törvény 2012-es hatályba lépése óta a Főellenőr számos esetben bírálta az SPA gazdálkodását és helytelen irányítási gyakorlatát (Malik, 2018, p. 442.).

Helyi ellenőrző bizottságok

A törvény 44. cikke írja elő, hogy a főkapitánynak minden önkormányzat területére parancsnokot kell kijelölnie a helyi rendfenntartás biztosítása érdekében. A helyi biztonsági érdekek érvényesítésével kapcsolatban az önkormányzatok felhatalmazást kaptak arra, hogy a helyi parancsnokkal együttműködésben határozzák meg a helyi rendészeti prioritásokat és jóváhagyják a helyi rendészeti tervet. Az önkormányzatok befolyását jelentősen csökkentette azonban, hogy a helyi rendőrségek finanszírozása az SPA hatásköre lett. Az önkormányzatok feladata a helyi rendőrség teljesítményének figyelemmel kísérése és az erről való visszajelzés biztosítása (PFR 45. cikk (2) bekezdés – URL-49). A helyi parancsnokok számára a törvény előírja, hogy az önkormányzatokat be kell vonni a helyi prioritások meghatározásába (PFR 45. cikk (1) bekezdés– URL-49). (Henry et. al. 2016 – idézi Malik, 2018, p. 442.)

A Rendőrség Nyomozási és Felülvizsgálati Biztosa (PIRC)

A Rendőrség Nyomozási és Felülvizsgálati Biztosa (Police Investigations and Review Commissioner – PIRC) a rendőrökkel szembeni panaszok vizsgálatának szerve, mely elődjétől eltérően független mind a rendőrségtől, mind az SPA-tól, és az ügyészség alárendeltségében működik. A törvény 65. cikke értelmében minden közérdekű ügyben vizsgálatot folytathat, feladata a rendőrség és az SPA panaszkezelésének felügyelete is.



2.1.3.4 A Community Wardens szerepe a skót rendészetben

Az új évezred első évtizedében az Egyesült Királyság kormányai prioritásként kezelték a „közösségi biztonságot”. A bűnözéstől való félelem és az antiszociális viselkedések csökkentésének igénye számos olyan program kidolgozását inspirálta, amelyek célja a biztonságosabb és erősebb közösségek megteremtése volt (Brown, 2017, p. 6.). Skócia és a monarchia többi tagállama e téren is külön utat járt be. Angliában és Walesben a közösségi támogató tisztek (Police Community Support Officers – PCSO) a rendőrség szervezetében kaptak helyet (URL-54). A fegyvertelen szolgálatot ellátó PCSO-kat elsősorban a közösségi rendészet feladataira alkalmazzák, részei a szomszédsági rendőri egységeknek, melyekben rendőrökkel együtt látnak el szolgálatot. Alapvető rendeltetésük a bűnözéstől való félelem csökkentése, melyet elsősorban folyamatos elérhetőséggel, közterületi járőrözéssel, valamint a partnerszervezetekkel és a civil közösségekkel való szoros együttműködéssel valósítanak meg (Mason–Dale 2008, p. 1.).

A Skóciában alkalmazott közösségi biztonsági stratégia a fentiekől eltérően valósult meg azzal, hogy a közösségi felügyelet (Community Wardens) rendszere a rendőrségtől független, az önkormányzatok alkalmazásában, a közösségi biztonság növelése érdekében nyújtott szolgáltatás. A „közösségi biztonság” összetett és vitatott fogalom, melynek nincs egyetemes meghatározása. A skót kormány 2014-ben közzétett biztonságpolitikai programja szerint a közösségi biztonság: *„Az emberi jogok védelme annak érdekében, hogy bizalomban és a saját vagy más emberek biztonsága miatti félelem nélkül élhessenek.”* (Idézi Brown, 2017, p. 6.) A 2012-es rendészeti reformot megelőző években számos olyan kezdeményezés látott napvilágot, mely a biztonság közösség általi védelmezését segítette elő (Cooper et. al. 2006, p. 7-18; Rowland–Coupe, 2013). A biztonság közös védelmezésének hangsúlyozására kormányzati szinten is olyan kifejezéseket használtak, mint a „kiterjesztett rendőri család”, vagy „a rendészet pluralizációja” (Brown, 2017, p. 6.). Ugyanakkor a közös biztonság szemléletének kezdetén bizonytalanság övezte azt, hogy pontosan kiket is kell bevonni a biztonság védelmezésébe. Az elszámoltathatóság és a felelősségvállalás kérdése vagy a professzionalitás hiánya kezdetben komoly aggályokat keltett mind a rendészeti szakma, mind a közös biztonság „címzettjei”, azaz a közösségek körében (Longstaff et. al. 2015, p. 11., 14. és 48; O'Neill, 2014, p. 86.). A 2002-es rendőrségi törvény az elvek szintjén állást foglalt a közösségek bevonása és a partneri kapcsolatok kiépítése mellet, ehhez azonban nem sok praktikus támpontot adott. A kormány és a



COSLA közötti egyeztetések eredményeként 2003-ban a kormány új finanszírozási csomagot vezetett be „a bűnözés és az antiszociális magatartások csökkentésére” és a politikai programjában központi elemének tekintett „Erős és vonzó közösségek kiépítésének elősegítésére” (Scottish Executive 2003 – URL-55). Ebben 2004 és 2006 között 20 millió fontot biztosított arra, hogy létrejöjjön a közösségi felügyelet rendszere Skócia mind a 32 helyi önkormányzatában. A kezdeményezés próbaidőszakában, 2002 és 2003 között Renfrewshire-ben jelentősen csökkent a vandalizmus által okozott kár és az antiszociális magatartásról szóló bejelentések száma (Scottish Executive 2003, idézi: Donelly–Scott, 2010).

A kísérleti program sikerére építő, helyi rendfenntartást elősegítő program eredményeként Skóciában több mint 500 közösségi felügyelő működése vált lehetővé (Brown, 2017, p. 8.). A közösségi felügyelői program későbbi eredményei szempontjából kulcsfontosságú, hogy az egyes önkormányzatok pályázat útján nyerhettek forrást a közösségi felügyeleti rendszer alkalmazására. A pályázati programjukban be kellett mutatniuk, hogy a közösségi felügyelők alkalmazása településükön miként fogja elősegíteni a bűnözéstől való félelem csökkentését, az antiszociális viselkedések visszaszorítását és a környezet minőségének javulását (Scottish Executive, 2003 – URL-55).

A közösségi felügyelők sikeres alkalmazása szempontjából kulcsfontosságú volt szerepük pontos megfogalmazása és elfogadtatása mind a rendőri szakma, mind a közvélemény körében. E tekintetben döntő jelentőségűnek bizonyult, hogy a közösségi őrk intézményének skót változata a rendőrségtől független, az önkormányzatoknak alárendelt szervezet volt. A korábbiakban már említett angol és walesi közösségi őrséget (PCSO) ugyanis a rendőrség szervezetében történő működtetése idővel egyre szélesedő hatáskörei, rendőrökéhez hasonló egyenruhája és szerepének (fentiekben már leírt) kommunikációja miatt a közvélemény gyakran a megítélésükről sokat eláruló „olcsó”, vagy „műanyag rendőrség” jelzővel illette (Johnston, 2005, 2007 – idézi Brown 2017, p. 12.). A skót kormány azáltal, hogy a közösségi felügyelőket a rendőrségtől függetlenül, a helyi közösségeken belül helyezte el, és szerepük meghatározása során hangsúlyozta a helyi emberekkel való szoros kapcsolat kialakítását, a Community Wardenst állította a közösségi rendészet központjába (Brown, 2017. p. 9.). Rendőrségtől független működésük azonban azt is jelentette egyben, hogy egy egyre több szereplőből álló közbiztonsági rendszer részeivé váltak, amely a rendőrségből, a helyi önkormányzat alkalmazottaiból, az önkéntes szektor szerepvállalóiból, a magánrendészet



vállalkozásaiból tevődött össze.

Brown rámutat, hogy a PCSO-val ellentétben a Community Wardens nem törekedett arra, hogy hatásköre szélesedjen és közeledjen a rendőrségéhez (Brown, 2013, p. 553.). A Wardens számára nem csak lehetőség volt a közösségi rendészeti szemlélet. Lévéen, hogy hatósági hatáskörük nem volt, a járőrözéssel és jelenléttel megvalósított megelőzési tevékenység hatékonyá tételéhez egyetlen igazán hatásos eszköznek a közösség bizalmának elnyerése bizonyult.

A kezdeti ellenállás után a rendőrség is elfogadta a Wardens híd szerepét. Donelly 190 felügyelő körében végzett felmérése alapján az örök 80%-a nyilatkozott úgy, hogy rendszeresen együttműködik a rendőrséggel, 72%-uk szerint jó a rendőrség és a felügyelet közötti kapcsolat. Mind a kutatásban megkérdezett felügyelők, mind pedig a rendőrök fontosnak tartották azonban kiemelni, hogy a közösségi örök nem helyettesíthetik és nem is helyettesítik a rendőröket (Donelly, 2007, p. 8.). Különösen hatékonyan működött a rendőrség és a Wardens kapcsolatában a közös adatbázis kiépítése. A kis súlyú rendellenességek azonnali kezelésével megelőzhetővé vált a problémák bűncselekménnyé mélyülése.

A közösségi felügyelet működésének kormány általi értékelésére először 2007-ben került sor. Ahogy arra az értékelést végző kutatócsoport tanulmánya is rámutat, nem könnyű annak a megválaszolása, hogy a közösségi felügyeleti rendszer mennyire volt mérhető hatással azokon a területeken, ahol alkalmazták őket (Hayton et. al 2007. – idézi Donelly-Scott, 2010). Nehéz a bűnözés összetett jelenségének változásait egyetlen okkal – jelen esetben a közösségi felügyelők alkalmazásával – magyarázni, de tény, hogy jónéhány településen (Edinburgh, Aberdeen, Perth, Kinross) csökkent a bűnözés és az antiszociális viselkedés miatti bejelentések száma. Ezzel szemben Dumfries, Galloway és Dundee területén nincs statisztikai bizonyíték erre. Az ezeken a településeken élők azonban megkérdezésük során úgy nyilatkoztak, hogy a Wardens képes arra, hogy javítsa az életminőséget. Donelly kutatása során magukat a közösségi felügyelőket is megkérdezte, akik maguk is úgy vélték, hogy a közösségek javát szolgálták azzal, hogy gyorsan és hatékonyan tudták kezelni a helyi problémákat (Donelly, 2008, p. 378.).

A közösségi örökkel szembeni bizalom magas foka különösen fontossá vált a skót reform utáni első időkben, amikor a rendőrség intézkedési kultúráját a korábban a strathclyde-i régióban alkalmazott represszív rendőri stratégia határozta meg.

A közösségi felügyelők tevékenységükkel gyakorlatilag Kelling és Wilson betört ablak elméletét valósították meg Skóciában. Értékelésében Donelly külön kitér a



Skót Rendőrség Királyi Főfelügyelője által megfogalmazottakra: „*Noha nem helyettesítik a rendőrséget és nem rendelkeznek rendőri hatáskörrel, mégis olyan kiegészítő erőforrás, mely megnyugtató jelenlétet biztosít a helyiek számára, elősegítve ezzel a közösség biztonságát és fejlődését.*” (Donelly, 2008a, p. 16.)

2.1.3.5 A reform értékelése

A Police Scotland létrehozása radikális szakítást jelentett a múlttal, és megosztotta a közvéleményt. A reform támogatói szerint az egységes rendőrség létrehozása egy racionalizálási folyamat logikus eredménye, amely azáltal, hogy nagyobb szervezetet hoz létre, arra is lehetőséget ad, hogy a rendőrség hatékonyabbá és eredményesebbé váljon. A reformmal szemben szkeptikusok viszont elsősorban amiatt aggódtak, hogy a tradicionálisan helyi rendőrségekre építő skót rendészetben a központi irányítás a vidék kárára erősítené meg a nagyvárosokban működő egységeket (Fyfe et. al. 2021, p. 3.).

A kormány kommunikációjában azt hangsúlyozta, hogy a nemzeti rendőrségnek meg kell erősíteni a helyi közösségekkel meglévő kapcsolatait, valamint azt is, hogy az új struktúrában az erőforrások elosztása során megszűnnek az addig tapasztalható egyenlőtlenségek. A kritikusok ezzel szemben élesen bírálták a költségvetés „fűnyíró elv” alapján történő elosztását és Strathclyde-i Rendőrségtől átvett represszív rendőri fellépést. A viták a működés első évében nem csitultak el, miután a kormány részletesen beszámolt arról, hogy milyen intézkedéseket tettek a helyi közösségekkel való kapcsolat javítása és az erőforrások igazságos elosztása terén. A reform ellenzői azonban az intézkedések megváltozott kontrollkultúrája és a kényszerintézkedések számában mért teljesítménykövetelmények szigorú számonkérése miatt „strathclydifikációról” beszéltek (Fyfe, 2015, p. 171.; Terpstra–Fyfe, 2019, p. 104.).

Az egyre hevesebben zajló média- és politikai viták hatására a kormány egy három kutatószervezet alkotta konzorciumot bízott meg a reform intézkedéseinek értékelésével. A bizottság feladata annak felülvizsgálata volt, hogy a reform elérte-e céljait a párhuzamos adminisztráció csökkentése, a szakmai, pénzügyi és emberi erőforrásokhoz való jobb hozzáférés és a közösségekkel való kapcsolat megerősítése terén (URL-56). A bizottság munkája négy évig tartott. Jelentésükben megállapították, hogy az egyes szakpolitikai célokban valóban előremozdulás történt, bár ez a három megfogalmazott cél tekintetében korántsem volt egyenletes. A legmarkánsabb előrelépés a nemzeti kapacitásokhoz és a szakértői szakértelemhez és a speciális erőforrásokhoz való egyenlőbb hozzáférés terén történt. Úgyszintén



növelték a hatékonyságot a kiemelt bűncselekmények nyomozását végző nyomozócsoportok (Major Investigation Teams – MIT).

A párhuzamosságok megszüntetése kapcsán a bizottság azt állapította meg, hogy a vezetők és az úgynevezett „back office” feladatot ellátók száma csökkent, ez azonban kétségessé tette a szolgáltatások korábbi színvonalának megőrzését. Több megkérdezett rendőr elégedetlenségének adott hangot amiatt, hogy adminisztratív munkaerő híján a rendőrök adminisztrációs terhei megnöttek (Fyfe, 2019, p. 203.).

A közösségekkel való együttműködés elmélyítése kevésbé volt sikeres. A stratchlyde-i régióból átvett represszív stratégia általánossá vált a skót rendőrségen. A „megváltozott kontrollkultúra” kifejezés egy edinburgh-i intézkedéssel kapcsolatban honosodott meg, amely során bordélyházként üzemelő szaunák rendezvényein folytatott razziaszerű ellenőrzéseket a rendőrség. A skót parlament és a nőmozgalmak is afeletti aggodalmuknak adtak hangot, hogy a rendőrség olyan magatartások miatt járt el soha nem tapasztalt szigorral, melyeket a reform előtt a korábbi helyi rendőrség ártalomcsökkentésre alapuló rendészeti stratégiája tolerált. A skót parlament igazságügyi bizottsága szerint ezek a razziák *„meglehetősen drámai példái annak a félelemnek, hogy a helyi rendfenntartást felülírták a nemzeti érdekek.”* A rendőrség későbbi hivatalos kommentárja szerint *„az Edinburgh-i razziák a rendőri kultúrák ütközéséről tanúskodtak.”* (Fyfe, 2019, p. 204.)

Erős ellenállást és heves politikai vitákat váltott ki a rendőrség stratégiaváltása. A nemzeti rendőrség első kilenc hónapjában az igazoltatások száma a települések kétharmadában nőtt, helyenként több mint 400%-kal. Ezekre az aggodalmakra reagálva az új Skót Rendőrhatóság, az SPA megvizsgálta az intézkedések gyakorlatát. Jelentésükben kiemelték, hogy a „stop and search” típusú intézkedések ilyen nagyszámú alkalmazása alkalmas arra, hogy nemcsak Skóciában, de nemzetközi szinten is károsítsa a rendőrség azon képességét és megítélését, hogy az a közösséggel együttműködve lépjen fel a bűnözés ellen (Fyfe, 2019. p. 204.).

A reform második évére nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi közbiztonsági érdekek figyelembevételén és a diszkrecionális intézkedéseken alapuló hagyományos skót rendészeti megközelítést nemzeti szinten is felváltotta a reagálásra és represszív intézkedésekre építő stratégia, melynek megítélése a médiában, a rendőri felügyeleti testületek értékeléseiben és a politikai közbeszédben is olyan ellenállást váltott ki, amely közvetve az új rendőrség első főkapitánya, Sir Stephen House lemondásához vezetett (URL-57).



A következő főkapitánynak, Phil Gromley-nak az egyik fő feladata a rendőrség hosszú távú jövőképek kidolgozása lett. Ennek jegyében dolgozta ki a rendőrség és a Skót Rendőrhatalóság a Policing 2026. programot, mely részletesen elemzi, hogy miért van szükség további változtatásokra a rendőri reform után, min kell változtatni és az hogyan fog bekövetkezni (Fyfe, 2019, p. 205.).

A stratégia a rendőrség küldetésével kapcsolatban megfogalmazza azt az alapvetést, hogy a rendőrséggel szembeni társadalmi igények a bűnözés elleni fellépéssel szemben egyre inkább a kiszolgáltatottság enyhítése felé fordulnak. Nagy hangsúlyt helyez továbbá a közösségi kapcsolatok javítására.

A rendőrség szemléletfejlesztése terén 5 fő irányt jelölt meg (URL-58):

- a közösségek kockázatkezelésén és ártalomcsökkentésén alapuló védelmét;
- a megelőzést, melynek fókuszában a bűnözés, az egyenlőtlenségek és a közösségek tartósan fennálló problémáinak kezelése áll;
- a közösségekkel való kapcsolat javítását, mely során fókuszba kerülnek a helyi érdekek, a sokszínűség és a virtuális világ;
- az ismereteknek a jobb színvonalú szolgáltatások érdekében történő bővítését és a megszerzett ismeretek megosztását
- és a dinamikus, alkalmazkodó és fenntartható innovációt.

A skóciai reform tapasztalatai számos tanulságot szolgáltatnak a rendészeti szervezeti változások szempontjából. Az egyik ilyen fontos tapasztalat, hogy a reformokat nem szabad pusztán a hatékonyságot és eredményességet növelő instrumentális megközelítéssel tervezni. A szervezet kultúrájának, mítoszainak figyelmen kívül hagyása számos veszélyt és kudarcként rejteget magában (Fyfe, 2019, p. 205.). Látható az is, hogy a reform nem esemény, hanem folyamat, melynek egyes elemei – vezetők kinevezése, új struktúrák létrehozása – gyorsan végbemennek, míg a kultúra és a stratégia megváltoztatása az egész reform sikerére hatással bíró kényes és összetett folyamatok, melyek megvalósulása hosszú időt vesz igénybe (Fyfe, 2019; Terpstra–Fyfe, 2019; Terpstra et. al. 2019). A reformot érintő heves kritikák középpontjában a változás közösségekkel való kapcsolatokra gyakorolt hatása állt, mellyel kapcsolatban a reform tervezői megelégedtek a jelszavak szintjén maradt változtatási igények megfogalmazásával, a változások eléréséhez vezető útra vonatkozó programoknak azonban híján maradtak. Fyfe a skót rendészeti reformot értékelő tanulmányában megfogalmazott végkonklúziója az Európában végbemenő rendészeti reformfolyamatok általános tanulsága is lehet



(Fyfe, 2019, p. 205.): „Ha a jövőbeni reformprogram nem csak a változás szükségességére összpontosít, hanem arra is, hogy a változás miként történjen meg, akkor valószínűbb a kívánt eredmények elérése.”

2.1.4 Csehország rendőrségi reformja

Annak érdekében, hogy a hazánkban eleddig elmulasztott rendészeti reform szükségessége tárgyában megalapozottan foglalhassak állást, fontosnak tartottam egy olyan közép-kelet-európai ország rendészetének átalakítását tanulmányozni, amelynek társadalmi, politikai, gazdasági helyzete a rendszerváltáshoz érkezve Magyarországhoz hasonló volt, és a demokratizálódás folyamatát tekintve is sok azonosságot mutat hazánkkal. Csehország Közép-Európa tengelyében népességét (10,7 millió fő) és területét (79 ezer négyzetkilométer) tekintve is hazánkhoz hasonló ország (URL-59). Magyarországgal együtt 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, és Szlovákiával és Lengyelországgal, valamint hazánkkal együtt tagja a Visegrádi Csoportnak. A közös célok és a megvalósítás folyamatának hasonlatossága sok területen – így a rendészet jövőbeni szerepének meghatározása és a demokratikus, jogállami rendőrség kialakítása során is – hasonló feladatok elé állította az együttműködő országokat. A fentiek okán az alábbiakban a csehországi rendőrségi reformot mutatom be.

2.1.4.1 A reform előzményei, okai

A csehországi rendőrségi reform a politikai rendszer átalakítása után az országban végrehajtott politikai változások részének tekinthető. A cseh rendőrség a 283/1991. számú törvény hatálybalépésével jött létre a független, szuverén Csehszlovák Föderáció létrejöttét követően. Az úgynevezett „bársonyos forradalmat” követően 1989 őszén rendszert váltó Csehszlovákia rendőrségének működését szabályozó törvény megalkotását alapvetően két cél vezértelte: a kommunista rendőrségi szervezet felszámolása és a cseh-szlovák szövetségi szervezet létrehozása. Előbbi jegyében megszüntették az állambiztonsági szervezetet és a nemzetbiztonsági szolgálatot, a föderalizáció eredményeként pedig szövetségi, valamint a cseh és szlovák önálló államot szolgáló nemzeti rendőrségi szervezetek jöttek létre (Shelley, 1999, p. 78.). Mindemellett 1990-től mindkét köztársaságban megkezdheték működésüket az önkormányzati rendőrségek és a magánbiztonsági szervezetek is (Bures, 2012, p. 57.).

A cseh rendőri szervezet felépítése meglehetősen komplex módon alakult ki. A



föderális szervezet csúcsán a Rendőrség Elnöksége (Policejní prezidium České republiky) állt, melynek alárendeltségében Regionális Igazgatóságok (Krajské ředitelství policie) működtek. Mindemellett több, független, országos hatáskörű speciális hatáskörű szervezet is látott el rendőrségi feladatokat. A Csehszlovák Föderáció 1993. január 1-jén bekövetkezett felbomlását követően a cseh rendőrség tevékenységének első jelentős reformjára 1993-ban került sor.

Az 1993-as rendőrségi törvény hatályba lépését követően a rendőrség a cseh társadalom fejlődésével összhangban dinamikusan változott. A rendőrségi törvény módosításainak száma 2008-ig meghaladta a harmincat. Látható volt azonban, hogy a demokratizálódás útjára lépett társadalom átalakulási folyamatával a rendőrség nem minden esetben tudott lépést tartani. Az alkotmány 1997-es módosításával a regionális közigazgatási határok módosultak, ezt azonban a rendőrség regionális szervezeteinek illetékessége nem követte. Az ország 2004-es csatlakozása az Európai Unióhoz számos új feladatot rótt a rendőrségre. Az átlátható és elszámoltatható működést érintően számos bírálat érte a szervezetet azért, mert az ellenőrzését végző Főfelügyelőség a belügyminisztérium alárendeltségében működött. Világossá vált az is, hogy a rendészetet szabályozó normák szétagoltsága, koordinátlansága nem teszi lehetővé a hatékony működést. Mindemellett a társadalom demokratikus szemléletének fejlődése az addiginál jóval inkább szolgáltatásorientált rendőrséget igényelt. Ezek a körülmények sarkallták arra a cseh kormányt, hogy a rendőrség egészét átvilágítsák. A vizsgálat 2006-ban kezdődött, az erről készült jelentést széleskörűen megvitatták a parlamentben, valamint a belügyminisztérium, a rendőrség, a regionális hatóságok képviselőivel, de a megállapításokat 2007-től széles körben osztották meg a nyilvánossággal is. Az elemzést, valamint az új reform koncepcióját kiterjedt véleményezési folyamatnak vetették alá a belügyminisztériumban és a rendőrségen belül is. A jogszabály által előírt véleményezési eljáráson túl a rendőrség minden tagja véleményezhette a törvényt a szervezet belső intranetes fórumán (Mares–Suchanek, 2015, p. 81.).

A cseh kormány a reform bevezetését megelőzően kiadott hivatalos tájékoztató kiadványában a reform okaként számos olyan problémát jelölt meg, amelyet a változtatást követően szisztematikusan kívánt kezelni. Az egyik legfontosabb ilyen a rendőrség szervezeti egységeinek elavult, az egykori Csehszlovákia közigazgatási működéséhez igazodó területi elosztása volt. Az átvilágítás alapján megállapítást nyert, hogy a rendőrség túlbürokratizált, több olyan feladatot is ellát, amely kiszervezhető a rendőrség rendszeréből. Technikai felszereltsége alacsony



színvonalú, informatikai rendszerei elavultak, szétagoltak (a rendőrség ekkoriban több mint 50 különálló információs rendszert használt).

A rendőrség munkájának külső megítélésével kapcsolatban felmerült legsúlyosabb aggály az volt, hogy a szervezet működése zárt, a társadalommal nem kereste a kapcsolatot. A gondolkodásmód megváltoztatása a megújulás vezető motívumaként jelent meg (Langer–Martinů, 2009, p. 4.). A rendőrséggel szembeni intézményi bizalom megrendülését katalizálták azok az események, melyek nyomán fény derült a rendőrök és a szervezett bűnözői körök összefonódására. A legnagyobb felháborodást kiváltó ilyen helyzet a David Berdych vezette bűnszervezet elleni perben vált ismertté, melyben bizonyítást nyert, hogy Berdych a szervezett bűnözés elleni egység több vezető rendőrét is huzamos ideig lefizette (Kroupa, 2006, p. 157.). Ez világított rá arra, hogy a rendőrség ellenőrzésének függetlenné válása nem odázható tovább.

2.1.4.2 A reform főbb tartalmi elemei

A reform általános célja egy olyan jogi keret megteremtése lett, amelyben a rendfenntartás bürokratizáltsága megszüntethető, hatékonysága növelhető. A rendőrség szervezeti felépítése korszerűsítésre szorult, a biztonságért való felelősség pedig többszereplőssé válhatott. Nagyobb teret biztosítottak a preventív intézkedéseknek és a közösségi rendészeti stratégiának is (Mares–Suchanek, 2015, p. 82.). Kialakultak a változtatás alapvető, jogalkotási és szervezeti tartalmi elemei, melyek az alábbi tíz területen rajzolódtak ki (Langer–Martinů, 2009, p. 4.):

1. A rendőrség és más rendészeti szervek illetékességének és hatáskörének átszervezése;
2. Területi felosztás és szervezeti felépítés;
3. A rendőrség gazdálkodásának átpozicionálása;
4. Belső és külső irányítás;
5. Oktatás – a professzionalizmus kulcsa;
6. Szolgáltatási törvény – emberi erőforrás-gazdálkodás;
7. A P1000 projekt;
8. A bűnügyi rendőrség új struktúrája;
9. Az eljárások elektronikussá tétele;
10. Debürokratizálás.

A rendőrségi reform a 283/2008. (Rendőrségi Törvény) és a 274/2008. számú törvénnyel (módosító törvény) lépett életbe 2009. január 1-jén. A Cseh Köztársaság



Rendőrsége (Policie České republiky – PČR) feladatainak a korábbi törvénynél átfogóbb, általánosabb megközelítésével nőtt a rendőrség diszkrecionális felhatalmazása. Az új törvény lehetővé tette, hogy a korábban csak hivatásos rendőrök hatáskörébe tartozó – elsősorban adminisztrációs – feladatok közül jónéhányat a rendőrség által alkalmazott közalkalmazottak is elvégezhettek, lehetővé téve azt, hogy a rendőrök inkább a közterületi munkájukra tudjanak koncentrálni.

Lényeges változás következett be a sportrendezvények biztosítása területén azzal, hogy a sportlétesítmények biztonságával kapcsolatos elsődleges felelősség a továbbiakban a létesítmény tulajdonosát terhelte. Ennek alapvető hátterét az adta, hogy a sportrendezvények szervezése a rendszerváltást követően fokozatosan piaci alapokra helyeződött át. A színvonalas és nem utolsósorban biztonságos rendezvények szervezői pénzügyi haszonra tehetek szert, és joggal volt elvárható tőlük, hogy a rendezvény vonzerejét növelő biztonság szavatolását maguk oldják meg. Az új rendszer bevezetésére megfelelő alapot adott, hogy a magánbiztonsági szolgáltatók száma 2007-re meghaladta az 5 700-at, a szektorban dolgozók száma (kb. 46 200 fő) pedig jóval nagyobb volt a rendőrség létszámánál (kb. 41 000 fő). Komoly feladatot rótt az államra a klubok és a biztonsági szolgáltatók felkészítése, hiszen dacára a terebélyes magánbiztonsági szektornak, a vállalkozások a feladat végrehajtásához szükséges professzionalizmusnak híján voltak. Mindehhez szervesen kapcsolódott a szektor szabályozatlansága, hiszen a magánbiztonsági vállalkozásokat jóformán csak a kereskedelmi törvény szabályai kötötték, ágazati szabályozás gyakorlatilag nem létezett. A vállalkozások jó része politikai érdekkörök (köztük a belügyminiszter) kezében volt, hiányoztak az elszámoltathatósággal és az átlátható működéssel kapcsolatos szabályok (Bures, 2012, p. 83-87.). Emiatt a sportrendezvények biztosítására az erre kötelező szabályozást megelőzően mind a vállalkozásokat, mind pedig a sportklubokat fel kellett készíteni (Mares–Suchanek, 2015, p. 86.).

Más fontos feladatok is kikerültek a rendőrség feladatköréből. Ilyen volt a bírósági végrehajtóknak kötelezően nyújtandó segítség, a bírósági hivatalok számára biztosított iratkézbesítés és a fogvatartottak szállítása is. A rendőrségtől a belügyminisztérium más hatóságaihoz került az idegenrendészeti eljárások jelentős része. Más esetekben az addiginál jóval egyszerűbb eljárások jelentettek enyhítést a leterheltségben. A távoltartás elrendelése egyszerűbbé vált, csökkent a hivatalból vizsgálandó közlekedési balesetek köre is (Mares–Suchanek, 2015, p. 87.).

A rendőrségi törvényt módosító törvénynek köszönhetően már nem a rendőrség volt a közbiztonság védelmezésének kizárólagos felelőse. A törvény deklarálta a



különböző közigazgatási hatóságok (pl. a cseh igazságügyi minisztérium és a cseh védelmi minisztérium), a helyi hatóságok, a hírszerző szolgálatok, a katasztrófavédelem és a fegyveres erők közbiztonsági felelősségét is.

A rendőrség ellenőrzése

Ahogy azt a közvélemény-kutatási adatok is alátámasztották, a társadalom nem bízott a rendőrségben, és nem hitt abban, hogy képesek saját soraikból száműzni a bűnözőket. A nyilvánosságra került esetek (lásd a Berdych-féle bűnszervezet és a rendőrség bűnös kapcsolata) megerősítették a rendőrségi tevékenységek funkcionális ellenőrzésének súlyos hiányosságait. Mindemellett a civil szervezetek is élesen bírálták a belső és külső ellenőrzés rendszerét, és nem tartották azt kellően függetlennek (URL-60).

A 2009-ben kezdődő előkészítést követően végül 2012. január 1-jén lépett hatályba a 341/2011. számú törvény, amely a Rendészeti Szervezetek Főfelügyelőségének (Generální Inspekce Bezpečnostních Sborů) felállításáról határozott. A Főfelügyelőség alapvető célja a rendőrség, a vámőrség és a büntetés-végrehajtási szolgálat tagjai által elkövetett bűncselekmények kivizsgálása. A szervezet nem függ a minisztériumoktól, az igazgatót a kormány javaslatára a parlament nevezi ki (Újhelyi, 2020, p. 41.). Tevékenységét a parlament rendészeti állandó bizottsága felügyeli, így megvalósult a rendőrség munkájával kapcsolatos közvetett parlamenti ellenőrzés.

A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok elbírálására hivatott önálló, független szervezet Csehországban nem működik. A rendőrségi törvény 97.§-a szerint bárki felhívhatja a figyelmet a rendőrség vagy a rendőrök tevékenységének hiányosságaira vagy a rendőr által elkövetett bűncselekményre vagy fegyelemsértésre. A rendőri szerv intézkedésével kapcsolatos jogorvoslati kérelmet a felettes rendőri szerv bírálja el. A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok kezelését és a rendőrség funkcionális működésének ellenőrzését alapvetően a rendőrség Belső Ellenőrzési Hivatala (Úřad vnitřní kontroly Policejního prezidia České republiky) irányítja (URL-61).

A P1000 projekt

A kormánynak a rendőrségi reformról szóló tájékoztató anyagában külön hangsúlyt kap, hogy a megújulás szimbólumaként a Regionális Rendőr Igazgatóságok (Krajské ředitelství policie) Liberecben, Zlinben és Karlovy Varyban új épületekben kaptak helyet, a többi igazgatóság épületeit pedig felújították. A beruházások költségeit a korábban a rendőrség tulajdonában volt, feleslegessé vált vagyon értékesítésével



megszerzett pénzeszközökből fedezték. Az úgynevezett P1000 program elsődleges célja az volt, hogy a rendőrörsöket olyan módon alakítsák át, hogy az ott dolgozók számára kényelmes munkakörnyezetet biztosítsanak, az ügyfelek pedig biztonságosan intézhessék ügyeiket (Langer–Martinů, 2009, p. 15.). Az átalakítások során elsősorban az úgynevezett nyitott fogadóterek kialakítására fektettek nagy hangsúlyt. A koncepció a szolgáltató típusú rendőrség arculatának részeként abból a tapasztalatból eredt, hogy a rendőrségre ügyfélként érkezők többségének nem a rendőrség hatósági eszközeire vagy bűnügyi igazságszolgáltatási hatásköreire van szüksége, hanem egészen egyszerű élethelyzetekből fakadó problémák kezeléséhez szeretné a rendőrség segítségét kérni. A szolgáltatásközpontú arculatot az is erősítette, hogy ezeken a fogadótereken külön képzésben részesülő civil alkalmazottak fogadták az ügyfeleket. A P1000 projekt keretében új rendőri műveleti központok kialakítására is sor került valamennyi Regionális Rendészeti Igazgatóságon. Az új igazgatóságok létszámát úgy alakították ki, hogy azok hivatásos és polgári állományának létszáma változatlan maradt, és nem nőttek a bérköltségek sem (Langer–Martinů, 2009, p. 9.). A Cseh Köztársaság rendőrségének járműparkja is átalakult. Az újonnan vásárolt járműveket a Rendőrség új mottója („Segíteni és védelmezni!”) és új színvilága díszítette. Mares és Suchanek azonban felhívja a figyelmet arra, hogy – különösen 2012-öt követően – a program finanszírozási nehézségekkel küzdött, emiatt végrehajtásának üteme lelassult (Mares–Suchanek, 2015, p. 89.).

Új belső szervezeti struktúra

A kormány a rendőrségi munka hatékonyságának növelésével indokolta, hogy az addig háromszintű szervezeti struktúrát kétszintűre változtatta. Alapvető szervezeti változást jelentett a 14 Regionális Rendészeti Igazgatóság létrehozása.

A Cseh Köztársaság Rendőrségi Elnöksége (Policejní prezidium České republiky), mint a nemzeti rendőrség országos szintje mellett a szervezet fő pillérei a Regionális Rendészeti Igazgatóságok lettek. Ezek egyrészt a közterületi szolgálat újonnan létrejött helyi egységeit, valamint a Bűnügyi Rendőrségi és Nyomozó Szolgálat (Služby kriminální policie a vyšetřování) helyi osztályait foglalják magukban. Helyi szinten a rendészeti alaptevékenységek végrehajtása történik, míg valamennyi háttértevékenység (különösen a humánerőforrás-gazdálkodás, a logisztika és a pénzügyi-gazdálkodási tevékenység) a regionális szervezet feladatává vált. A körzeti igazgatóságok megszüntetésével és a Regionális Rendészeti Igazgatóságok



alárendeltségében működő helyi osztályok létrehozásával a vezető személyes felelősségét is fokozni kívánták.

Népszerű és sokat hangoztatott érv volt, hogy a kétszintű struktúrára történő átállás során az adminisztratív és irányítói létszám csökkentése kb. 120 millió koronás megtakarítást jelentett, melyet a későbbiekben a közterületi rendőri tevékenységet folytatók létszámának növelésére kívántak fordítani (Langer–Martinů, 2009, p. 10.). A kormány az új törvény társadalmi elfogadottságát célzó kampányában fontosnak tartotta kiemelni, hogy a változtatásokkal a helyi rendőri egységek száma nem változott, így a rendőrség elérhetősége sehol nem lett nehezkesebb. A rendőrség létszámának, erőforrás-elosztásának és az új rendőri életpálya kialakításának előzményeként a kormány részletesen elemezte a vezetői pozíciók, valamint a személyi és folyamataudit eredményeként javasolt létszámelosztás költségeivel kapcsolatos optimalizálási lehetőségeket. Az erre alapozó reformintézkedések nyomán 855 rendőri és 373 közalkalmazotti beosztás szűnt meg. A rendőrségi törvény állapította meg a közterületen szolgáló rendőrök és a funkcionális szolgálatoknál dolgozók arányát 8,5:1-ben, valamint azt is, hogy a korábbi 1:8-as vezető/beosztotti arány a 1:11-re változott (Langer–Martinů, 2009, p. 12. és p. 20.; Mares–Suchanek, 2015, p. 91.).

A személyzeti politikában bekövetkezett változások

A reformot megelőzően a rendőrségnek több mint 10%-a, mintegy 4 500 rendőr hiányzott. A jelentős pénzügyi ráfordítással végrehajtott toborzási kampány eredményeként 2008 volt sok év után az első, melyben a rendőrség létszáma nőtt. A reform célkitűzése az volt, hogy a rendőrség 2009-re érje el a 43 500-as létszámot (Langer–Martinů, 2009, p. 13.).

A hosszú távú eredményesség biztosítása érdekében az újonnan felszereltek képzése, oktatása szintén hangsúlyos reformelemmé lépett elő (Langer–Martinů, 2009, p. 14.). Az oktatás magában foglalta mind az alapszintű, mind pedig az élethosszig tartó képzést. A változtatás igénye azonban komoly következtetlenségekkel párosult. A kampányt a rendőrségtől távozók nagy száma is szükségessé tette. Mindez részben a kormány szándékos törekvése volt, hiszen a távozást könnyített nyugdíjfeltételekkel is elősegítették. Mindezekkel alig leplezetten igyekeztek lecserélni a rendszerváltás során a testületben maradt derékhadat. A közvélemény azonban nem minden esetben állt a törekvések mellé. Jó példa erre a Szervezett Bűnözés Elleni Osztály (Útvar pro odhalování organizovaného zločinu) vezetőjének, Jan Kubicének a nagy



közfelháborodást kiváltó lemondása. Az általános elismertségnek és tekintélynek örvendő szakember azért kényszerült távozni a testülettől, mert az új törvény alapján a beosztása betöltéséhez szükséges előírt szakképesítéssel nem rendelkezett (Mares–Suchanek, 2015, p. 90.). A 2006-os 47 500 főnyi rendőri létszám 2011-re 44 000-re zsugorodott, ugyanebben az időszakban – részben a gazdasági világválság okán – a rendőrség költségvetése 1 280 millió euróról 1 080 millió euróra csökkent (Mares–Suchanek, 2015, p. 91.). A létszámcsökkenést a közvélemény éles kritikája kísérte, emiatt a Jiří Rusnok miniszterelnök és belügyminisztere, Martin Pecina vezette ideiglenes kormány célul tűzte ki a létszám újbóli növelését, melyet egy a nemzetközi rendőri szervezetek létszám- és költségvetési helyzetét értékelő tanulmánnyal támasztott alá (URL-62; URL-63).

Irányítás és egységesítés

A rendőrségi törvény értelmében a cseh rendőrség egységes biztonsági erőként értelmezhető. Feladata immár nem az állam, hanem a társadalom szolgálata volt. Az egységesség egyben azt is jelenti, hogy a rendőrség feladatait, a vele szemben támasztott elvárásokat egyetlen, országosan érvényes paraméterkészlettel lehet meghatározni, amely elősegíti az egységes színvonalú rendőrségi szolgáltatásokat (Langer–Martinů, 2009, p. 12.).

A helyi együttműködések erősítését célozta az rendőrségi törvényben megjelenített lehetőség, hogy az önkormányzatok és a rendőrség együttműködési megállapodást köthetnek a közbiztonság közös feladatainak koordinálására (Rendőrségi Törvény 16.§).

A bűnügyi szolgálat átszervezése elsősorban a nyomozásokat végző egységek közötti együttműködés erősítésének és a nyomozásokat kiszolgáló informatikai rendszer egységesítésének jegyében zajlott (Langer–Martinů, 2009, p. 12.). A fejlesztések eredményeként lehetővé vált a büntetőeljárások elektronizálása. Elmaradt azonban a bűnügyi szervezetek egy ernyőszervezet alá történő egyesítése, amely a bűnügyi munka egységesítését, az információk hozzáférhetőségének teljességét biztosíthatta volna.

Új pénzügyi irányítási modell

A rendőrség az addigiaktól eltérő gazdálkodási elvek mentén szerveződött. A Regionális Rendőr Igazgatóságok önálló költségvetési egységként működtek, önálló felhatalmazással rendelkeztek pénzügyi eszközeik felhasználásáról. Ezzel jóval lazább függelmi helyzet állt elő a rendőrség regionális és országos szervei között.



Szintén újdonság, hogy az Európai Uniótól érkező támogatások felhasználását az országos szerv alárendeltségében létesített projektiroda tervezte meg. Az egység feladata volt az is, hogy a rendőrség minden fejlesztésére uniós támogatási forrásokat keressen (Langer–Martinů, 2009, p. 16.).

2.1.4.3 Plurális rendészet Csehországban

A cseh önkormányzati rendőrség rövid története

A települések által működtetett rendőri alakulatoknak Csehországban a középkorig visszanyúló hagyományai vannak. Az alapvetően a hadsereghez hasonló szerveződésű városi rendőrség a XVIII. században integrálódott a közigazgatásba, amikor a Prágai Rendőrigazgatóság létrejöttével megkezdte működését az első rendőri hivatal, melyben a hivatalnokok folytatták le az engedélyezési és egyéb eljárásokat (Macek–Uhlíř, 2004, p. 48.). Ezt követően 1789-ben a vidéki városokban is sor került a rendőrhivatalok felállítására. A rendőrség tevékenysége ekkortól már erősen hasonlított a mai rendőrségi működésre.

E működésben jelentős változások a XX. században következtek be. A motorizáltság megjelenése és elterjedése, valamint a Csehszlovák állam megalakulása hozott jelentős változást. Minden önkormányzat állíthatott fel rendőrséget, költségeit maga az önkormányzat állta. Az önkormányzati rendőrség az állami rendőrségi szervezettel párhuzamosan működött. Azokon a településeken, ahol önkormányzati rendőrség nem működött, az állami rendőrség látta el a feladatait.

A II. világháború után a városi rendőrségek előbb a gyakorlatban, majd 1947-ben jogilag is megszűntek, a közbiztonság feladatait kizárólag az állami rendőrség látta el. Önkormányzati szinten csupán a Kisegítő Közbiztonsági Őrség (Pomocné strážě Veřejné) működhetett, amely azokból a megbízható polgárokból állt, akik önkéntes alapon járultak hozzá a népi demokratikus berendezkedés védelméhez, az államhatár őrzéséhez, az emberek és a vagyon biztonságának biztosításához és a közrend fenntartásához (Vetešník et. al. 2013, p. 78.).

A demokratikus jogállamiság visszatéréseével a Cseh Köztársaságban az élet minden területén kiterjedt szerkezetátalakítás zajlott. Az ország szakított az államszocializmus idején rákényszerített szovjet mintájú közigazgatási és rendészeti berendezkedéssel, és visszatért a régi mintákhoz, amelyeket azonban nem volt elég leporolni, hozzá is kellett igazítani a társadalomban bekövetkezett változásokhoz. 1991-ben ismét lehetővé vált az önkormányzati rendőrségek működtetése, melyben a



rendőrök eleinte leginkább a járőrözésben megnyilvánuló örökös jelenléttel szolgálták a település közbiztonságát. A demokratikus jogállami fordulat első tizenöt évében mintegy 350 önkormányzat hozott létre önkormányzati rendőrséget, alkalmazottak száma elérte a 7 000-et.

Az önkormányzati rendőrség jogállása Csehországban

Az önkormányzati rendőrség intézményének újbóli létrehozása az 553/1991. sz. törvény (Zákon České národní rady o obecní policii – A Cseh Nemzeti Tanács Önkormányzati Rendőrségről szóló törvénye, a továbbiakban ÖRTV – URL-64) alapján vált lehetségessé. Feladata az önkormányzat hatáskörébe tartozó, közbiztonság helyi feladatainak ellátása (ÖRTV 1.§, URL-64).

A helyi rendőrséget a polgármester vagy a községi tanácsnak az ezzel megbízott tagja irányítja (ÖRTV 3.§, URL-64). A törvény lehetőséget kínál az önkormányzati rendőrséggel nem rendelkező települések számára is, hogy területükön más település önkormányzati rendőrsége járjon el. Ennek feltétele, hogy a települések szerződést kössenek a feladatok ellátására (ÖRTV 3.§, URL-64).

Az önkormányzati rendőrök hatásköre kezdetben lényegesen szűkebb körű volt az állami rendőrségeknél. Az önkormányzatok Csehországban hagyományosan erős lobbijereje a későbbiekben fokozatosan az állami rendőrség hatásköreihez zárkóztatta fel a helyi rendőröket is (ÖRTV 12-17c§, URL-64). Kényszerítő eszközei az állami rendőrséghez hasonlóan a testi kényszer, a rendőrbot, a bilincs, a szolgálati kutya és a szolgálati lőfegyver (ÖRTV 18.§, URL-64). Az intézkedésével szembeni panaszt az önkormányzati rendőrség irányítója bírálja el (ÖRTV 17g.§, URL-64).

Dilemmák az önkormányzati rendőrség jövőjével kapcsolatban

Koudelka szerint a cseh rendszerváltás óta időről időre felmerül az önkormányzati és állami rendőrségek összevonása. Az összevonás mellett érvként gyakran elhangzik, hogy az önkormányzatok a helyi rendőrség kezdeti, szűkebb hatásköre és felhatalmazása ellen többször eredményesen léptek fel, melynek következtében mára a két rendőrség hasonló jogosítványokkal rendelkezik, így feladataikban egyre gyakoribbak a párhuzamosságok.

Az összevonás ellen elsősorban az önkormányzatok érvelnek. Ennek egyik oka az önkormányzati rendőrségek jelenlegi finanszírozási helyzete. A szervezeteket ugyanis teljes egészében az önkormányzatok finanszírozzák, amelyek tartanak attól,



hogy az összevonás költségvetési elvonással is járna, mely után nem maradna eszközük arra, hogy befolyással legyenek a rendőrség működésére. Az egyesítés mellett szóló érvek észszerűsége és az önkormányzatok aggodalma hosszú ideje patthelyzetet eredményez, amely miatt lényegi lépések nem történtek a jelenlegi rendszer megváltoztatására (Koudelka, 2017, p. 57.).

Petr Necas 2010-ben hivatalba lépett kormánya programnyilatkozatában kinyilvánította, hogy át kívánja világítani a helyi önkormányzati rendőrségek és az állami rendőrség együttműködését. E vállalás jegyében a cseh belügyminisztérium 2011-ben átfogó elemzést készített „A közrend és közbiztonság helyi szintű védelmi rendszere és a Cseh Köztársaság Rendőrsége közötti kapcsolat lehetséges egyszerűsítése” (a továbbiakban: Cseh belügyminisztériumi elemzés 2011 – URL-65) tárgyában.

Az átvilágítás részeként a minisztérium kérdőíves felmérést végzett az önkormányzati rendőrséget működtető 353 önkormányzat körében. A kérdőív alapján az önkormányzatok és az állami rendőrség véleménye hasonló volt abban a kérdésben, hogy a rendőrség és az önkormányzati rendőrségek együttműködése nem kielégítő, a rendőrségek integrációját azonban ellenezték (Cseh belügyminisztériumi elemzés 2011, p. 6., URL-65).

Csehországban a működő önkormányzati rendőrségek száma 350 körül mozog. Egy 12 000 fős település önkormányzati rendőrsége átlagosan 15 főből áll. Ugyan a több mint 6 000 cseh településnek csupán töredékében működik önkormányzati rendőrség, a rendőrséggel nem rendelkező településekkel kötött megállapodások alapján mintegy 5 millió polgár számára elérhetőek a helyi rendőri egységek. A folyamatos, 24 órás rendőri jelenlét azonban csak az önkormányzati rendőrségek 46%-ában működik (Cseh belügyminisztériumi elemzés 2011, p. 20., URL-65).

Az elemzés megállapította, hogy az állami rendőrséggel való együttműködés jelenleg hiányosan szabályozott, annak minősége leginkább az egyes szereplők informális kapcsolatától függ, semmint a szabályozás adta garanciáktól. Ugyanakkor az is láthatóvá vált, hogy az együttműködések túlzott formalizálása és egységesítése könnyen vezethet annak tartalmi kiüresedéséhez, és jelentős ellenállásba ütközhet a végrehajtók oldaláról (Cseh belügyminisztériumi elemzés 2011, p. 8., URL-65).

Az anyag külön kitér a közösségi rendészeti szemlélet elterjedésének fontosságára, kiemeli azonban, hogy az az állami rendőrség szervezetének és működésének megváltoztatása nélkül nem alkalmazható általános rendészeti stratégiaként.

A közösségi rendészet módszereit a legtöbb önkormányzat hasznosnak tartja, azonban



azokat leginkább a körzetfelelős rendőrök alkalmazásával azonosította. Voltak azonban olyan vélemények is, hogy e megközelítés csupán a járőrözés hangzatosabb elnevezése. Az elemzés azonban rámutatott arra is, hogy az önkormányzati rendőrségek szerepe a kapcsolatok működtetésében pótolhatatlan. A városi rendőrök helyismerete magasabb, a polgárokkal való kapcsolatuk inkább a bizalomra épül, semmint a tekintélyre. Ez elősegítheti a bűncselekmények felderítését, és ezért az önkormányzati rendőrség helyismeretét az állami rendőrség is gyakorta igénybe veszi.

A minisztériumi elemzés közösségi rendészettel kapcsolatos végkövetkeztetése, hogy annak módszerei egyértelműen támogathatóak, azonban azokat nem szükséges közösségi rendészetnek nevezni, inkább az egyes településen bevált kapcsolatépítő gyakorlatok hasznosítására kell hangsúlyt fektetni. Hangsúlyozza azonban, hogy a közösségi rendészet módszerei csak akkor érvényesíthetők, ha az azt végrehajtó rendőrökkel megértetik, hogy miként fog változni tevékenységük az új megközelítés alkalmazásával (Cseh belügyminisztériumi elemzés 2011, p. 9-10., URL-65).

Az értékelés összegző megállapításai szerint az önkormányzatok rendészeti szerepvállalását biztosító jogi keret és az önkormányzati és állami rendőrségek együttműködése nem kielégítő, bizonyos esetekben elégtelen. Az egyértelmű értékelés ellenére a mélyreható, gyökeres változtatás helyett inkább a meglévő jogi lehetőségek nagyobb hatékonyságú kihasználása – a koordinációs megállapodások tartalommal megtöltése, az önkormányzati és állami rendőrség szervezettebb együttműködése – szerepelt a minisztériumi elemzés javaslataiban.

Magánbiztonság, önkéntes rendészeti szervezetek

A magánbiztonság területe a cseh közbiztonsági rendszer Achilles-sarka volt. A szektort az egykori szocialista országokhoz hasonlóan Csehországban is a rendszerváltás után a magánvagyon megjelenése és elterjedése hívta életre. Az ország azonban – utolsóként az Európai Unióban – egészen 2019-ig nem alkotott törvényt a magánbiztonsági szolgáltatások szabályozására. Ennek köszönhetően a terület a szürke- és feketegazdaság martalékává vált. Bár az országban 2012-ben már 6 000 olyan cég működött, melynek profiljában szerepelt a magánbiztonsági tevékenység, csak nagyságrendileg 200 foglalkozott ténylegesen ezzel. A törvényalkotás szükségességéről szóló vita 2010-ben élénkült meg, amikor a Necas-kormány közlekedési miniszteréhez, Vit Bártához kötődő biztonsági cég állami megbízások révén egyeduralkodóvá vált a piacon (Bures, 2012, p. 49.). A botrányok



2011-ben csúcsosodtak ki, amikor napvilágot látott az a dokumentum, melyben a cég ötéves távlatban vázolta fel, hogy miként kívánja piaci versenytársait illegálisan megfigyelni és befolyásolni. E botrány a teljes kormányt megrengette és a miniszter lemondásához vezetett (URL-66).

Szervezett önkéntes biztonsági formációk nem működnek Csehországban, ez jórészt az önkormányzati rendőrségek működésének köszönhető.

2.1.4.4 A reform értékelése

A cseh rendőrségi reform, mint cseppben a tenger tükrözi vissza az egykori szocialista országok rendőrségeinek jogállami útkeresését. Specialitása, hogy a Csehszlovák Föderáció szétválása is szükségszerűvé tette az átalakulást. A végrehajtást megelőző széleskörű társadalmi vita nyomán véghezvitt megújulás átfogó volt, több fontos lépése előremutató. Ilyennek tekinthető a rendőrség informatikai rendszereinek korszerűsítése, a rendészeti feladatok egy részének kiszervezése, vagy a rendőrség által elkövetett jogsértéseket felügyelő Biztonsági Főfelügyelőség kiszervezése a belügyminisztériumból. A szolgáltató jelleg erősítése jó hatással volt a rendőrség munkájának megítélésére. A rendőrök udvariasabbá váltak, intézkedéseik során az emberi jogokat tiszteletben tartották. Ezt a „Segíteni és védelmezni” mottón túl a rendőrség etikai kódexének megalkotása is elősegítette.

Foltin és munkatársai 2013-as értékelésükben a társadalom felé történő nyitás eszközeként nevezték meg és méltatták a belügyminisztérium új weboldalát, mely áttekinthető, és az oldalra látogatóknak gyors hozzáférést biztosít a szükséges és folyamatosan frissülő információkhoz (Foltin et. al. 2013, p. 25.). A rendészeti reformot személyes ügyének tekintő Ivan Langer belügyminiszter maga is gyakran látogatta meg a Regionális Rendőr Igazgatóságokat, hogy a változtatás eredményeiről konzultáljon a rendőrökkel.

A rendőrséggel szembeni intézményi bizalom 2010-től kezdve lassú, folyamatos emelkedésbe kezdett. Míg a reform előtt 2008-ban a megkérdezettek 38,7%-a nyilatkozott úgy, hogy bízik a rendőrség munkájában, és 57,4% határozottan nem bízott meg benne, 2020-ban már 63,4% bízott a testületben, és csupán 31,9% mutatott bizalmatlanságot (URL-67). Egy 2010-es közvélemény-kutatás során a rendőrség megítélésével kapcsolatos felmérés szerint a válaszadók többsége biztonságban érzi magát Csehországban (58% inkább igen, 10% határozottan igen) (Foltin et. al. 2013, p. 25.).

A felsorolt intézkedések eredményessége ellenére a reform mégsem tekinthető átfogó



sikernek. A rendőrség kívánatos létszáma körüli bizonytalankodások komoly elégedetlenséget szültek a lakosság és a szakmai közvélemény körében. A személyügyi politika kudarcán túl a reform legnagyobb hiányosságának a sajtó és a közvélemény azt tartotta, hogy a rendőrség bűnügyi egységeit nem szervezték be az eredetileg a tervek között lévő Nemzeti Bűnügyi Hivatal ernyőszervezete alá. Az elmaradt átszervezés miatt a bűnügyi hírszerzés továbbra sem tudott egységessé válni (Mares–Suchánek, 2015, p. 94.). A Hivatal létrehozása folyamatosan napirenden van. A belügyminiszter, Jan Hamacek 2021 nyarára ígérte az új hivatal felállítását, azonban a létrehozására hivatott munkacsoportban nem született egyesség a szervezeti felépítésről és a rendőrség más szerveihez való viszonyáról, ezért a rendőrség vezetője, Jan Švejdar és a belügyminiszter a parlament házbizottsága előtt újabb halasztást kért, ezúttal konkrét határidő megjelölése nélkül (URL-68).

Félbehagyott projektnek bizonyult a rendészet pluralizációja is. A sportrendezvények biztosításának kiszervezése a rendőrség feladatai közül inkább szolgálta a politikával szoros közelségben működő magánvállalkozások vagyongyarapodását, mint a valódi pluralizációs folyamatok kiteljesedését. Az is látható, hogy a reform nem tudta áttörni az önkormányzatok ellenállását az állami és önkormányzati rendőrségek működésében mutatkozó párhuzamosságok és átfedések felszámolása érdekében (Cseh belügyminisztériumi elemzés 2011, p. 38., URL-65).

A reform következetlenségei, kétes megítélésű sikerei népszerűtlenné tették a minisztert, akit a következő választáson már nem választottak meg képviselőnek. A Langert követő belügyminiszterek és a rendőrség vezetői által reformként táltalt törekvések már nem voltak átütő erejűek. Nem segítette a hibás folyamatok kiigazítását, hogy a reform 2015-ös értékelése erősen átpolitizálódott.

A fentiek tükrében szemléletes és pontos Miroslav Mareš és Marek Suchánek állásfoglalása. A szerzők a reformot értékelő 2015-ös tanulmányukban „befejezetlen ügy”-ként aposztrofálják, melynek eredményeként a struktúra ugyan átláthatóbb az általános cseh közigazgatásban tapasztalhatóhoz képest, a belső szervezet azonban bonyolult és az országos bűnügyi szervezet megalakításának elmaradásával hiányos maradt (Mareš–Suchánek, 2015, p. 95.).

2.1.4.5 A cseh rendőrség középtávú fejlesztési koncepciója

A reform akadozó és kétséges sikerű végrehajtását mutatja, hogy annak bevezetését követően hét évvel élénk politikai vitát követően újabb elképzelés született a



rendőrség átszervezésére. Ezt ugyan nem újabb reformként, hanem a Cseh Köztársaság Rendőrségének középtávú koncepciójaként (Koncepcie rozvoje Policie České republiky do roku, a továbbiakban: Koncepció 2016–2020 – URL-69) kommunikálta a kormány, de láthatóan a reform kiigazításaként, egyes területeken kritikájaként foghatók fel azok a fejlesztési célkitűzések, melyeket a 2016 és 2020 közötti időszakban terveztek végrehajtani. A koncepció megalkotásának szükségességét a rendőrség eddigre jelentőssé váló létszámhiánya és krónikus alulfinanszírozottsága tette szükségessé.

A helyzetértékelés megállapítja, hogy a koncepció megalkotását megelőző években erősen kitett volt a költségvetési megszorításoknak, ezért nem lehetett közép- és hosszú távú célokat tartalmazó stratégiát alkotni. Az éves, vagy ennél is rövidebb távú célok kitűzése lehetetlenné tette a rendőrség humán erőforrásainak stabilizálását, és negatívan befolyásolta a rendőrség működését (Koncepció 2016–2020, p. 20-22., URL-69).

Az anyag alapvetően két területet határoz meg prioritásként: az első a szervezet küldetésére, a második a szervezet működésének funkcióira fókuszál. A koncepció a rendszerszintű intézkedéseken belül a humánerőforrás-gazdálkodás területére irányuló beavatkozásokat tartja legszükségesebbnek, ezen belül külön hangsúlyt kap a képzés és az oktatás. A hatékonyság és a gazdaságosság növelését célzó intézkedések átfogó elképzeléseket vázolnak fel a rendőrségi eszközök rendszerezésére és szabványosítására. Az információs támogatás terén hozott intézkedéseknek többek között csökkenteniük kell a rendőrök adminisztratív terheit. A tudomány, a kutatás és az innováció támogatásának célja, hogy a rendőrség ne maradjon el a bűnözés technológiai fejlődésétől. A bűnmegelőzési intézkedések célja a bűnözés mértékének csökkentéséhez történő proaktív hozzájárulás és a rendőrség és a társadalom közösségei közötti kommunikáció javítása. A közrend és közbiztonság javítását célzó intézkedésekkel a kormány a rendőrségi szolgáltatások zavartalan elérhetőségének biztosítását, a migrációs válságra való hatékony felkészülést, valamint a lakosság biztonsági színvonalának megőrzését célozta meg. Ugyanilyen fontosak a közlekedési infrastruktúra fejlesztését tükröző intézkedések a közúti biztonság biztosítása érdekében. A bűnözés elleni küzdelemben a jövő prioritásai a terrorizmus és a kiberbűnözés elleni küzdelem lesznek. Kiemelt figyelmet fordítanak a gazdasági bűnözésre, mint az állami tulajdonban okozott károk fő forrására, valamint a közegészségügyi rendszerre veszélyt jelentő és a másodlagos bűnözés egyik fő forrását jelentő kábítószer-bűnözésre. A bűnüldözés támogatását a bűnügyi elemzés és az igazságügyi szakértés technológiai fejlesztése is segíti (Koncepció



2016–2020, p. 96., URL-69).

A bemutatott koncepció eredeti megvalósítási határidejét annak 2017-es felülvizsgálata során elsősorban a humán erőforrás fejlesztési lehetőségeit befolyásoló kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzet miatt 2022-re halasztották el (Koncepció 2016–2020, p. 10., URL-69). A reform továbbra is befejezetlen.

2.2 New York rendőrségi reformja (1994–1996 és 2014–2016)

2.2.1 Előzmények

A NYPD (New York Police Department – A New York-i rendőrség) története egyben a reformok története – 1844-es megalapítása óta átalakítások egész során ment keresztül. Ezek leginkább a hatékonyság versus állampolgári jogok tiszteletben tartása örök dilemma jegyében történtek, és sokszor végletesen billentek hol egyik, hol másik oldalra. Amikor a rendőrség a bűncselekmények megelőzésére összpontosított, túlkapásokkal vagy éppenséggel a túlzottan elmélyült, korrupciós bűnözői kapcsolatokkal vádolták meg. Amikor pedig a korrupció felszámolása volt a cél, az állta a hatékonyság útját, hogy túlzottan nagy távolságot tartott a bűnözéstől. Az XIX. század közepétől nagyjából húsz évente kerültek felszínre különböző korrupciós botrányok, melyek után bevett forgatókönyv volt, hogy a város bizottságokat hozott létre a vádak kivizsgálására (az 1890-es évektől összesen hatot), de a folyamatos vizsgálatok ellenére nem történt tartós változás (Silverman, 1999, p. 27.).

Két jelentősebb szervezeti reform történt ez idő alatt. Először 1890 és 1930 között központosították a rendőrség vezetését. Gyakorlatilag minden döntést a csúcsvezetés hagyhatott jóvá, így kísérelve megelőzni az alacsonyabb szintek korrupciós kitértességét. A központosítás azonban nem tudta megoldani sem a korrupció, sem az eredményesség problémáit, mert a bürokrácia nem volt képes a különböző városrészek egyedi igényeire reagálni (Kelling, 1995).

Az 1930-tól 1970-ig tartó második nagy reformidőszak tudományos irányítási modellt alkalmazott az NYPD-nél. A cél az volt, hogy a rendfenntartást automatizálhatóvá tegyék. A járőrök szalagmunkásokká váltak, ismétlődő feladatokat végeztek, amelyekhez nem volt szükség saját belátáson alapuló felhatalmazásra. A rendőrség alapfeladata a bűnüldözés volt, nem pedig a bűnmegelőzés: nyomoztak és letartóztattak, de nem dolgoztak a bűncselekmények megakadályozásán. A centralizáció és az automatizálás okozta lassúság bénította a rendőrséget. Lyndon Johnson elnök a



bűnözésről szólva kijelentette, hogy a bűncselekményeket a szegénység és a rasszizmus okozta, és ezeket nem lehet megakadályozni a „kiváltó okok” megszüntetése nélkül. Azzal is érvelt, hogy az olyan, „áldozatok nélküli” bűncselekmények visszaszorítása, mint a koldulás, a graffiti, a szemetelés, a közönséges részegség és a zaj a polgári értékrend kivetülései egy legitim szubkultúrára. A konzervatív oldalon ezzel szemben úgy vélték, hogy a bűnözést a családi kapcsolatok hanyatlása és a növekvő számú, apa nélkül felnövő gyerekek okozzák. A két álláspontban egy közös vonás volt: ekkoriban úgy gondolták, hogy a rendőrség keveset tehet a bűncselekmények megelőzése érdekében (R. Nagy–Podolny, 2008, p. 2.).

Az 1970-es, '80-as évekre a NYPD defenzíváé és hatástalanná vált. A rendőröket a segélyhívásokra történő reagálások foglalták le. Működési körzeteiket kibővítették, hogy korlátozzák a közösséggel való kapcsolattartást, és ezzel megakadályozzák a korrupciót. A járőrtevékenységet „véletlenszerűre állították”, nem koncentrálták őket a problémás területekre. A teljesítményt a kényszerintézkedések és a segélyhívásokra adott válaszok alapján értékelték. A '70-es években ráadásul tömegével kellett elbocsátani a rendőröket a város költségvetési válsága miatt. A rendőri tevékenység elégtelennek bizonyult az 1960 és 1990 között háromszorosára duzzadó erőszakos bűnözés megfékezésére (R. Nagy–Podolny, 2008, p. 3.).

A New York-i rendőrség 1984-től kezdődően egyes körzeteiben már alkalmazta a közösségi rendészet módszereit, azonban ezek a kezdeményezések kevés rendőr bevonásával, központi támogatás nélkül, elszigetelten valósultak meg, így nem is válhattak sikeressé. A város későbbi rendőrbiztosa, William Bratton szerint a rendőrök egy kis része megpróbált kapcsolatba lépni a közösség tagjaival, miközben az állomány többsége az egyik 911-es hívásról a másikra futott (Bratton, 2015. p. 7. – idézi Ashraf, 2020). Az ad hoc módon képzett közösségi rendőröket gyakran elhívták reagáló jellegű feladatokra, így nem létesült valódi partneri kapcsolat a lakossággal. Az erőszakos bűncselekmények száma New Yorkban 1960 és 1990 között a hétszeresére nőtt. E kudarc az 1993-as polgármesteri kampány témája is lett, itt Rudy Giuliani, a metropolisz későbbi polgármestere a rendőri munkát a bűnözés csökkentésére képtelen szociális munkának nevezte (URL-70). Egy ebből az évből származó közvélemény-kutatás azt mutatta, hogy a New York-i emberek közel 60%-a úgy vélte, hogy a közbiztonság romlott az azt megelőző négy évben, és a válaszadók 45%-a szerint az életminőség annyival rosszabb lett, hogy másnap elköltöznének, ha tehetnék. Azonban mindezek ellenére a David Dinkins vezette városban harminc éve először 1990-ben 0,4%-kal, 1991-ben 7,8%-kal, majd 1992-



ben 16%-kal kevesebb bűncselekmény történt (R. Nagy–Podolny, 2008, p. 6.).

Ebben a helyzetben kérte fel 1994-ben rendőrbiztosnak Giuliani polgármester az azt megelőző időkben Bostonban és a New York-i Transit Police-nál a közösségi modellt eredményesen alkalmazó William Brattont.

2.2.2 A rendészeti stratégia kialakításának alappillére: a szervezet diagnózisa

Az új rendőrkapitány működését a NYPD átvilágításával kezdte. Több mint 300 alkalmazottat, beosztottat választott ki a kulcsfontosságú parancsnoki feladatokra, akiket stratégiája minden részletére vonatkozóan kiképeztetett.

A kialakítandó stratégia első lépcsőjeként áttekintették a NYPD múltbéli működését. Bratton az ismert közvélemény-kutatót, John Lindnert kérte fel arra, hogy végezze el a NYPD szervezeti diagnosztikáját, leírva az erősségeket és a változás akadályait. Az átvilágítás több olyan hiányosságot tárt fel, melyeket a bürokratikus szervezet diszfunkciójaként azonosítottak (Weisburd et. al. 2006, p. 421.):

- Először is, hiányzott a szervezetből a bűnmegelőzési küldetés fontosságának tudata.
- Másodszor, a NYPD nem támasztott következetes és kellően magas teljesítményelvárásokat a vezetőivel szemben. (Bratton már az első évben, 1994-ben konkrét célt tűzött a szervezet elé: a bűnözés 10%-os csökkentését.)
- A harmadik, hogy a vezetők jó része megelégedett azzal, hogy úgy végezze feladatait, ahogy mindig is végezte, nem keresve az eredmények elérésének jobb módjait. A rendőrség nem használta ki a bűnözés csökkentésére irányuló új elméleteket.
- A szervezeti egységek archaikus, terméketlen szervezeti struktúrára épültek, melyek többet foglalkoztak a bürokratikus helytállással, mint a szűkös erőforrások hatékony felhasználásához szükséges csapatmunka elősegítésével.
- Végül megállapították, hogy a szervezeti egységek gyakorlatilag vakrepülést folytatnak, hiányzik a bűnözésre és a közbiztonsági problémákra vonatkozó időszerű, pontos információ. Kevés erő összpontosult a bűnözési minták azonosítására, és nehezen lehetett követni, hogyan használják fel forrásaikat. A középvezetők nem kísérték figyelemmel ezeket a jelenségeket, így gyenge láncszemekké váltak a felső vezetés és a végrehajtó rendőrök közötti felelősségvállalási láncolatban.



A megoldásokat az adatközpontú döntéshozatal fontosságát hangsúlyozó problémaorientált rendészet, a bűnözésre vonatkozó ismeretek gyarapodása, a gyorsan fejlődő számítógépes adatelemző technológiák és a magánszektorban kifejlesztett stratégiai irányítási megközelítések jelenthették, melyek segítségével a megnövekedett követelmények beláthatókká, megvalósíthatókká váltak (Weisburd et. al. 2006, p. 424.).

2.2.3 A brattoni stratégia agya: a Compstat

A szervezet-átvilágítás és a kialakítandó rendészeti stratégia legfontosabb vezetői eszköze a Compstat számítógépes értékelő rendszer volt. A Compstat neve a Compare és Stats szavak összeolvasztásából keletkezett. Alapvetően egy számítógépes statisztika-elemző program, amely számítógépes technika segítségével segíti elő az operatív stratégia alkotását és a vezetők elszámoltathatóságát. Segítségével azonosíthatók voltak a bűnözés forró pontjai, melyekre koncentrálni az erőforrások elosztása az addiginál jóval hatékonyabban tudott megvalósulni. Legalább ennyire fontos volt a rendszer elszámoltathatóságot elősegítő funkciója (Walsh, 2001, p. 348.).

A rendszer röviddel bevezetése után a brattoni stratégia kulcsfontosságú tényezőjévé vált. Az ellenőrzési szemlélet leginkább Compstat értekezletekben tükröződött vissza, melyek során a körzetparancsnokok beszámoltak a körzetüket érintő közbiztonsági problémákról. Bratton a hetente két alkalommal tartott értekezletre a 76 körzet rendőrkapitányai közül jónéhányat berendelt. Azt azonban, hogy mikor kire kerül sor, csak két nappal az értekezlet előtt tudták meg az érintettek. A rendőrkapitány azt akarta, hogy parancsnokai mindig készenlétben álljanak, tudásuk folyamatosan naprakész legyen.

Az értékelés során a körzet hatalmas képernyőre vetített bűnözési térképét elemezve válaszoltak a parancsnokok a problémák kezelésével kapcsolatos kérdésekre. Elektronikus ponttérképen jelenítették meg a körzet demográfiai és szociális adatai mellett a jogsértések előfordulására és a rendőri tevékenységre vonatkozó adatokat is. Bratton gondoskodott arról, hogy a korábbi időszakban három-hat havi késéssel kapott statisztikai adatok heti rendszerességgel álljanak a körzetek rendelkezésére. A többiekől Bratton aktív és kritikus közreműködést várt el. Ha az alkalmazott intézkedések, például letartóztatások nyomán a bűncselekmények keletkezési intenzitása nem hagyott alább, magyarázatot kellett adnia a parancsnoknak, hogy helyén valónak tartja-e intézkedéseit. Amennyiben máshonnan utalt egységek bevonása vált szükségessé, ennek koordinálása is központi szervezésben történt. A következő beszámoltatásnál a parancsnoknak már arról kell számot adnia, hogy



miként valósította meg a helyzet kezelésére kialakított stratégiát. Minden alkalmazott stratégia értékelésére sor került, a sikertelen módszereket megszüntették, a sikereseket pedig máshol is alkalmazni kezdték.

Az értekezletekkel az eljárások és irányelvek egyértelművé váltak, a munka transzparens volt mindenki számára. Alkalmanként a sajtót is meghívták a Compstat értekezletekre, tudatosan használva a nyilvánosság előtti szereplést a rendszer marketingjeként.

Weisburd és munkatársai a Compstat fejlesztőinek, használóinak és tanulmányozóinak tapasztalatai alapján az alábbi hat kulcsfontosságú elemet azonosították a Compstatra épülő stratégiai problémakezelésben (Weisburd et. al. 2006, p. 427-431.):

a. A feladatok tisztázása

A Compstat egyik alapvetése, hogy a hatékony működés érdekében a rendőri szervezetnek világosan meghatározott szervezeti küldetéssel kell rendelkezniük. A feladatszabás olyan konkrét, legtöbbször számokban kifejezhető elvárások megfogalmazásában nyilvánul meg, amelyekért a szervezet és vezetői felelősségre vonhatóak. (Ilyen például a bűnözés 10%-kal való csökkentése.) (Weisburd et. al. 2006, p. 428.)

b. Belső elszámoltathatóság

A belső elszámoltathatóságot úgy kell kialakítani, hogy a szervezet minden tagjának legyen közvetlen felelőssége a szervezeti célok megvalósításában. Bratton stratégiájában a számonkérés alapvető fórumai a Compstat értekezletek voltak. Bratton helyettese, Jack Maple erről így ír: „*Soha senkinek nem esett baja csak azért, mert a körzetükben nőtt a bűnözés. [...] Csak akkor volt baj, ha a parancsnokok nem tudták, milyen okok húzódnak a romló adatok mögött vagy nem volt tervük a problémák kezelésére.*” (Maple, 1999, p. 33.)

c. A döntési jogkörök delegálása a körzeti parancsnokságokhoz

Bár a Compstat megköveteli a körzetparancsnokok szoros elszámoltathatóságát, a parancsnokok maguk is magas szintű felhatalmazást kapnak a feladatok végrehajtása során. A rendőri tevékenység tartalmára vonatkozó döntéshozói jogkör a területi felelősséggel rendelkező parancsnokokhoz került. Silverman megjegyzi, hogy New Yorkban „*ahelyett, hogy a felső szintű parancsnokok az egész városra kiterjedően határoznák meg a személyzetet és az erőforrások telepítését, a bűnözés, a bűntől való félelem és a rendetlenség csökkentése a választott módszerek és a rendőri tevékenység összehangolásából származik.*” (Silverman, 1999, p. 84.)



d. Szervezeti rugalmasság

A középvezetők nem csak a rendőri tevékenységgel kapcsolatos döntéshozatalra jogosultak, hanem az erőfeszítéseik sikeréhez szükséges erőforrások átcsoportosítására is. A Compstat megköveteli, hogy a szervezet tudjon alkalmazkodni a működési környezet megváltozott körülményeihez. Silverman kutatási jelentésében leírja, hogy New Yorkban a parancsnokok felhatalmazást kaptak arra, hogy bűnügyi egységeiket olyan esetekben is használják, melyek kezelése korábban a közterületi rendőrök hatásköre volt (Silverman, 1999, p. 85.).

e. Adatvezérelt probléma-azonosítás és értékelés

A Compstat rendszer gyűjti és rendszerezi azokat az adatokat, melyek segítségével a kriminális problémák azonosíthatók. Úgyszintén az ezekre adott válaszokat is. Az adatok könnyen elérhetők és az összes érintett számára hozzáférhetők (Maple, 1999, p. 32.)

f. Innovatív problémakezelés

Az innovatív problémakezelés szintén alapvetés a Compstat rendszerében. A középvezetőkkel szembeni elvárás az volt, hogy ne a megszokott sablonok szerint gondolkodjanak, hanem az adott helyzetben legjobb megoldást válasszák. Emiatt a rendőrség nem csupán saját, korábbi tapasztalataiból merítette eszköztárát, hanem felhasználta más egységek ismereteit, valamint a kutatási újítások által nyújtott bűnmegelőzési tapasztalatokat.

Ez a hat vezérelv a Compstaton alapuló értékelési rendszer alapja. A rendszer alapvető ígérete az volt, hogy elemzései által elősegíti a rendőri munka tartalmára irányuló innovatív és problémamegoldó technikák adaptálását. A Weisburd és társai által folytatott kutatás azonban azt is megállapította, hogy a brattoni stratégia alkalmazásában elsősorban a rendszer felügyeleti-ellenőrzési funkciói dominálnak, melyben az eredménytelenséghez fűződő szankcióknak jelentős szerep jut, ezért az inkább értelmezhető a bürokratizmus megerősítéseként, mintsem a rendfenntartás modelljei megreformálását segítő eszközként (Weisburd et. al. 2006, p. 421.). Bratton stratégiáját viszont jól szolgálta a rendszer.

2.2.4 A fordulóponti helyzetkezelés és a kritikus tömeg elvére épülő vezetési stratégia

Az átvilágítást követően Bratton kinyilvánította a változás szükségességét, és vezetői stratégiáját az alábbi alapelvek mentén alakította ki (Weisburd et. al. 2006, p. 422.):



- A vezetői elkötelezettség és a szervezeti küldetéstudat kialakítása. Az alapértékek kézzel fogható célkitűzésekben megtestesülő megfogalmazása;
- Az operatív célok elsőbbsége az adminisztratív célok helyett;
- Egyszerű, átlátható és következetes ellenőrzési és vezetői elszámoltatási rendszer;
- A szervezet működési környezetének folyamatos vizsgálatára irányuló fejlesztések a problémák korai felismerése és a kezelésükre kidolgozott adekvát stratégiák érdekében;
- A szervezeti rugalmasság növelése a problémák megoldásához leginkább illeszkedő stratégiák megvalósítása érdekében;
- A szervezetben zajló folyamatok empirikus értékelése által megismerni a működés erőseit és gyengeségeit.

A kriminális gócok feltárásához és az erőforrások megfelelő elosztásához Bratton szintén a Compstat eredményeit használta. Kim Chan és Robert Mauborgne, a bostoni egyetem két kutatója a Bratton által alkalmazott vezetési stratégiát fordulóponti vezetésnek nevezték el, amelynek lényegi eleme a kritikus tömeg elvére épülő vezetési stratégia (Kim–Mauborgne, 2003, p. 63.). A fordulóponti helyzetkezelés alapvetéseit Malcolm Gladwell fogalmazta meg. A város bűnözésének csökkenését vizsgálva szokatlan elmélettel állt elő azzal kapcsolatban, hogy az eltérő területeken ható különböző tényezők miként adódnak össze a bűnözés trendjeinek alakításában.

Az először a The New Yorkerben publikált *Tipping Point* című cikkében a járványok terjedését állítja párhuzamba a bűnözés változásával. „Tipping Point”-nak, vagyis fordulópontnak nevezi a járványok terjedésének azt a pontját, amikor egy hétköznapi és stabil jelenség – például egy alacsony szintű influenzajárvány – robbanásszerűen kezd terjeszkedni, és közegészségügyi válságot okoz. A bűnözés jelenségeire vonatkoztatva ez az epidemiológiai érv azt jelenti, hogy ha a bűnözés elér egy bizonyos kritikus szintet, akkor a továbbiakban nem lineáris módon terjed – vagyis bizonyos időpontokban a bűnöző tevékenység kismértékű növekményes növekedése drámai fellendülést eredményezhet a bűnözés mértékében. Hasonló fordulópontok fordított irányban is érvényesülnek. Amikor egy közösségben a bűnözés szintje eléri a csúcspontot, bármely olyan stratégia, amely egyéb esetekben csekély változást képes okozni, drámai csökkenést idézhet elő a bűnözésben. Ugyanakkor kellő körültekintéssel kell eljárni a bűnözés kezelése során. A jelentős hatással járó csekély beavatkozások ugyanis csak a fordulópontok közelében működnek, egyéb esetekben



a nagy befektetések is csak kevés sikerrel kecsegtetnek. A beavatkozások megfelelő megválasztását segíti a kritikus tömeg elvére épülő stratégia.

Az elmélet szerint a szervezetben dolgozó munkatársak szűk körének erőfeszítései idézik elő az eredmények túlnyomó többségét. Ugyanez igaz a szervezet által megoldandó feladatokkal kapcsolatban jelentkező problémákra is. A kritikus tömeg elvére épülő vezetési stratégia lényege tehát, hogy egy szervezet átalakítása során jelentősen lehet többlet erőforrások bevonása nélkül növelni a hatékonyságot, amennyiben azon belül és működési környezetében is megkeressük azokat a közös okokat, melyek a kezelendő problémák jelentős részét eredményezik, ehhez megnyerjük a szervezet eredményes működéséért felelős munkatársakat, az erőforrásokat pedig ezeknek megfelelően osztjuk el.

Ezekre az elvekre építve Bratton meghatározta azokat a beavatkozási szükségleteket is, ahol jelentős változtatásokat kellett elérni a hatékonyabb és eredményesebb működéshez. Négy olyan területet emelt ki, amelyek az addigi működésükben a siker előtt tornyosuló akadályokat jelentették. Ezek egy része a munka tartalmát érintő operatív intézkedés, de megvalósításukhoz komoly szemléletformálásra volt szükség, melyhez a belső kommunikáció reformját is végrehajtotta.

2.2.5 A stratégia beavatkozási területei

2.2.5.1 Az észlelés akadályai

A korábbi működésben feltárt hiányosságok egyik keserű következménye volt, hogy a rendőri vezetők sem a szervezeten belül, sem azon kívül nem tudták maguk mellé állítani az embereket. Pedig – hangzott Bratton egyik kulcsemlőjének, John F. Timoney-nak a véleménye – az átlagemberek pontosan tudták, hogy mit várnak el a rendőrségtől. Maga a rendőrség volt az egyetlen, amely nem tudta, mit kell tennie. (R. Nagy–Podolny, 2008, p. 7.)

A problémák megoldására hivatott döntéshozók rendkívül távol álltak a megoldásra váró helyzetektől. Magukat a problémákat és a megoldásuk érdekében bevezetendő intézkedéseket is központilag határozták meg Bratton ideje előtt. Az utasítások a beosztottakig a köztes parancsnokokon át jutottak el, így volt ez a végrehajtásukról tett jelentésekkel is. A központi irányítás és a lakosságtól és egymástól is elszigetelt rendőri egységek végül magától a megoldandó problémától kerültek távol, mely nagyban nehezítette azok megoldását, és magában hordozta a kudarc lehetőségét. Bratton stratégiájának alappillérei azonban a középvezetők lettek, akik az egyes



körzetek parancsnokai voltak.

Ezeknek a parancsnokoknak felhatalmazásuk volt rendfenntartó vagy éppen közösségi rendőroket alkalmazni, saját bűnmegelőzési és bűnüldözési stratégiát alkotni. A rendőroket arra ösztönözték, hogy az életminőség-bűncselekményekben is hajtsanak végre elfogásokat, az utcai bűnt kezeljék.

Minden körzet önállóan alakította ki bűnüldözési és bűnmegelőzési stratégiáját, az elvégzett munka eredményéről a Compstat értekezleteken adtak számot Brattonnak vagy helyettesének, Maple-nek. A problémákkal való szembesítést más helyzetekben is fontosnak tartotta a rendőrkapitány (Kim–Mauborgne, 2003, p. 65–66.). Sokkal fontosabbnak, minthogy a bűnözés trendjeiről és a teendőkről számokkal és grafikonokkal győzködjék kollégáit. Azt tapasztalta, hogy a parancsnokok csak a felszíni eseményekre reagálva szervezik a szolgálatot, pedig Bratton korábbi beosztásából pontosan tudta, hogy a metró esszenciaként hordozza magában a város kriminális problémáit. Beosztott parancsnokai azonban nem használták a metró, hiszen a várostól kapott autókkal jártak dolgozni. A megoldás meglepően egyszerű volt: Bratton egy időre elvette tőlük az autójukat, hogy utasként maguk is átéljék a hétköznapi utasok helyzetét.

Megváltoztatta a belső kommunikáció rendszerét is. Felismerte, hogy az értekezletek emlékeztetőit és az írásban adott utasításokat kevesen olvassák. Miután megnyerte ügyének az egykori ismert tévés oknyomozót, John Millert, segítségével jól felépített videóüzeneteket juttatott el beosztottaihoz, mert fontosnak tartotta, hogy minden kollégája pontosan ismerje azt a részfeladatot, mellyel hozzájárulhat a teljes rendőri tevékenység sikeréhez.

A problémák észlelésének akadályát tehát Bratton decentralizálással, a problémák és megoldójuk egymáshoz közelítésével hárította el.

2.2.5.2 Az erőforrás-akadály

A változás szükségességének felismerése még nem garancia a sikerre. A sikeres munkához biztosítani kellett a feltételeket, meg kellett határozni azokat a prioritásokat, ahova az erőforrásokat át lehet és kell csoportosítani. Az elemzések alapján Bratton két legkomolyabban preferált beavatkozási területévé a kábítószer és a metró vált.

Az elemzések rávilágítottak, hogy az emberölések és más erőszakos bűncselekmények ott fordulnak elő gyakran, ahol a kábítószeres is sűrűbben fordulnak elő. Egy alkalommal Bratton helyettese, Jack Maple egy Compstat



értekezleten megkérdezte az ott lévő parancsnokokat, hogy szerintük a bűncselekmények hány százalékában játszik szerepet a kábítószer? A parancsnokok közül volt, aki 50%-ot, és volt, aki 70%-ot mondott. Ha ez így van, mivel indokolhatjuk, hogy a nyomozóknak csupán 5%-a foglalkozik kábítószeres ügyek felderítésével? És rá tudjuk-e venni a kábítószereseket, hogy tevékenységüket hét közben 08.00 és 16.00 óra között fejtsék ki? Ha igen, akkor megfelelő az eddig alkalmazott munkarend. Ha viszont nem, kénytelenek leszünk átszervezni a NYPD munkarendjét (Kim–Maugborne, 2003, p. 68.).

A város metrója esszenciaként hordozta magában New York minden közbiztonsági baját. Zseblogások, rablások, prostituáltak, graffitis vandálok, kábítószeresek tették nyugtalanítóvá az utasok számára a metrót. Márpedig az utasok szerte a városból érkeztek, és mindenhová magukkal vitték a rossz közbiztonság érzetét. Korábban a vezetők a megoldást abban látták, ha a metrórendőrség létszámát fejlesztve állandó, látható jelenlétet produkálnak az állomásokon. Az új parancsnok elemzései rávilágítottak arra, hogy nem a totális ellenőrzés a siker záloga. A metró deviánsaiban volt egy közös vonás: blicceltek. A korábban felderített fegyveres rablásokkal és emberölésekkel dicsekedő meglelt detektívek megdöbbenésére az új érában a bliccelők kézre kerítésében kellett közreműködniük. A belső ellenállás akkor tört meg, amikor a bliccelőkkel szembeni intézkedések elemzése során szembesülhettek azzal, hogy minden hetedik bliccelő hamis iratokkal igazolta magát, ezeknek jó része azért, mert korábban elkövetett súlyosabb bűncselekményekért már körözték őket, minden 21. bliccelő pedig fegyvert tartott magánál. A stratégia bevezetését követően a metróban elkövetett rablások száma 40%-kal, a bűnözés összesen pedig 22%-kal csökkent (R. Nagy–Podolny, 2008, p.5.).

2.2.5.3 A motivációs akadály

Ahogy az az eddig leírtakból látható, a kritikus tömeg elvére épülő vezetésben a bűnözést érintő közös eredőjű problémák definiálása és kezelése folyamatos elemző-értékelő munka eredménye, melynek kulcseleme a Compstat lett. A Compstat bevezetését megelőző időben a legtöbb parancsnok nem tartotta elsődleges fontosságúnak a bűncselekmények csökkentését, a NYPD pedig nem volt alkalmas arra, hogy segítse vagy motiválja őket a bűnözés elleni küzdelemben (Silverman, 1999, p. 8.). Bratton elképzeléseinek homlokterében a proaktivitás állt, melyhez nélkülözhetetlennek tartotta a bűnözésre vonatkozó információk folyamatos időszerű



gyűjtését és értékelését.

Ezek birtokában lehet megszervezni a hatékony erőforrás-elosztást. Kiemelt fontosságot tulajdonított annak, hogy mindenki annyi és olyan feladatot kapjon, amennyit belát, értelmezni tud és végre is tud hajtani (Silverman, 1999, p. 39-40.). A nagy víziót, New York biztonságossá tételét olyan részcélokra bontotta, amelyek minden munkatársa számára emészthetők és végrehajthatók voltak.

2.2.5.4 A belső és külső ellenállás legyőzése

A legjobb reformok is elakadhatnak az olyan erős gyökerű érdekközösségeken, melyeknek megfelel az adott status quo. Fel kell ismerni, kik a mértékadó informális hatalommal bíró vezetők a szervezetben. A szervezeten belül az egyik ilyen John Timoney volt, a szervezet belső értékei alapján legjobban elismert és tisztelt parancsnokok egyike. További helyetteseit sem volt kollégái vagy korábbi munkakapcsolatai alapján választotta ki Bratton. Azokat az embereket kereste, akikre a rendőrök leginkább hallgatnak New Yorkban, és akiken keresztül stratégiáját leginkább érvényesíteni tudja. Ettől fogva a felelősség nélküli véleményformálás értelmezhetetlenné vált a szervezetben. A hangadók a parancsnok oldalán álltak, a szervezet kész volt a megújulásra.

A zéró tolerancia intézkedéseit a bíróságok vonakodva fogadták. A rengeteg kis súlyú cselekményben gyors ítélezésre lett volna szükség, és ez leterheltségüket jelentősen megnövelte. Az elvet és a kezdeti sikereket azonban Bratton kihasználta, és maga mellé állította Rudolph Giuliani polgármestert és New York vezető médiumait. A politikai és médianyomás alatt az ellenálló bíróságok elszigetelődtek, és – más választásuk nem lévén – az ügy mellé álltak (Kim-Maugborne, 2003, p. 69.).

2.2.6 A bűnözés számszerű alakulása Bratton idején

New York számokban mért közbiztonsága az 1990-es évek közepén soha nem látott mértékben javult, erről Malcolm Gladwell is beszámolt a *The Tipping Point* című könyvében:

„1992-ben New Yorkban 2 154 gyilkosságot és 626 182 bűncselekményt rögzítettek, melyek súlya az olyan helyeken volt a legnehezebb, mint Brownsville és East New York. De akkor valami furcsa történt. Bizonyos titokzatos és kritikus pontokon a bűnözés mértéke megfordult. Öt éven belül a gyilkosságok 64,3%-kal csökkentek 770-re és a teljes bűncselekmény-szám majdnem a felére, 353 893-ra csökkent. Bronswille-ben és East New York-ban az utcák újra megteltek, kerékpárok csilingeltek és a terek régi arcai is előkerültek.” (Gladwell, 2007, p. 5.)



Bratton első időszakának két évében a 76 rendőrkerület mindegyikében két számjeggyű volt a bűnözés visszaesése. A súlyos bűncselekmények összességében 32%-kal csökkentek, az emberölések száma 47%-kal, az autólopásoké pedig 40%-kal. Silverman azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy New York bűnözése már 1994-ben is 12%-kal esett, ekkor az országos csökkenés átlaga 2% volt. 1995-ben és 1996-ban 16-16%-kal követtek el kevesebb bűncselekményt, ami az országos csökkenés 60%-át teszi ki. Ötéves periódust tekintve a gyilkosságok, erőszakos és más súlyos bűncselekmények, betörések, nagyértékű lopások mértéke 50,5 %-kal lett kevesebb. (Silverman, 1999, p. 6.). Bratton támogatottsága egy 1996-os felmérés szerint 71% volt a lakosság körében. Az általa vezetett NYPD-é pedig – szemben az 1992-es 37%-kal – 73%-ra nőtt (URL-71).

2.2.7 A zéró tolerancia utóélete, megítélése

New York-i sikerei Brattont és stratégiáját elindították a világhírnév felé. A zéró tolerancia globalizálódott – fogalmazott Wacquant, aki könyvében a világ számos nagyvárosának (köztük Londonnak, Mexikóvárosnak, Buenos Airesnek, Frankfurtnak, Fokvárosnak, Canberrának) a zéró tolerancia melletti elköteleződéséről számol be (Wacquant, 2001, p. 25.). Ismertek a volt Szovjetunió utódállamainak (Kazahsztán, Ukrajna) adaptációs kísérletei is (Marat, 2018).

Erica Marat három alapvető okban látja a zéró tolerancia közösségi rendszettel szembeni széleskörű térnyerését (Marat, 2018, p. 1008-1010.):

- Először is a közösségi rendszet amorf fogalom. Eszköztára kevésbé standardizálható, ami az egyik országban működik, lehet, hogy nem adaptálható egy eltérő kultúrájú országban. A szemlélet nehezen számszerűsíthető, eredményei jogállami körülmények között járulékosak, ami megnehezíti a hatékonyságát és alkalmazhatóságát kiemelő politikai narratívát. Ezzel szemben – noha a betört ablakok megközelítése különféle értelmet nyerhet az eltérő kultúrákban, „rövidített” változata, a zéró tolerancia szűkszavú politikai értelmezést és szimbolikusan hatékony megoldásokat kínál összetett társadalmi problémákra.
- Amíg Marat szerint a betört ablakok elmélete rendőrség-központú megközelítés, mely a rendezetlenségek kezelését elsősorban a rendőrségtől várja el, a közösségi rendszeti gondolkodásban a rendőrség szerepe az, hogy segítse a társadalmat az öngazgatásban és saját „törött ablakuk” kijavításában. A rendőrség és az általuk szolgált közösség hosszú távú elkötelezettségét feltételezi. Ennek elfogadása és



megértése nem egyszerű, különösen a „veterán” rendőrök számára, akiknek könnyebb a rendfenntartó rendőri szemlélet elsajátítása.

- Végezetül a rendészeti technikák népszerűsítésében a NYPD a világ legnagyobb és legismertebb rendőri ereje saját brandként kezelte és terjesztette világszerte a zéró toleranciát. Az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején több száz NYPD küldöttség járta a világot, maga Bratton is sokat utazott, hogy megossza tapasztalatait. Ezzel a marketing tevékenységgel semmilyen más rendészeti elképzelés nem tudott versenyezni.

Dacára a Brattont körülvevő világméretű felhajtásnak, stratégiája a kezdetektől fogva számos kritika célpontja lett. A kritikák alapvetően három irányból érkeztek (Marat, 2018, p. 1007.):

- A betört ablakok és a zéró tolerancia elméleteinek alkalmazása aszimmetrikusan célozza meg a gazdaságilag jogfosztott csoportokat (Collins, 2007; Vitale, 2008; Howell, 2009; Irwin, 2013.).
- Nincs egyértelmű összefüggés az erőszakos bűncselekmények csökkenése és az alkalmazott stratégia között.
- Más típusú rendészeti stratégiák a bűnözés magasabb szintű csökkenéséhez vezettek (Herbert, 2001; Herbert–Brown, 2006).

Wacquant könyvében élesen fogalmaz, amikor azt állítja, hogy a zéró tolerancia egyik legfontosabb következménye nem az, hogy az afro-amerikai közösség tagjai és a rendőrség között a bizalmatlanság valóságos szakadéka jött létre (Wacquant, 2001, p. 33.). Az életminőség cselekmények szigorú kezelésének járulékos következményeként idővel a bíróságok is túlterheltté váltak. Annak ellenére, hogy a bűnözés évről évre csökkent, az őrizetbe vett és letartóztatott személyek száma szüntelenül emelkedett. A bíróság elé kerülő kis súlyú cselekmények száma 1993-tól 1998-ig megduplázódott (Wacquant, 2001, p. 34.).

A város börtönei túltelítődtek, 1993-ban 106 900, 1997-ben 133 000 új fogvatartott-befogadás történt, ez a szám tíz évvel korábban még 85 000 fő volt. A Bratton távozása után folytatott zéró tolerancia szemlélet 1998-ra addig jutott, hogy a letartóztatások száma (345 130) meghaladta a bűncselekmények és a kihágások számát (326 130) (URL-72).

Az Amnesty International (AI) 1996-ban *Rendőri brutalitás és túlzott erőszak a New York-i rendőrségen* címmel készített jelentést, melyben arról számol be, hogy a „rendőri kötelességszegés” miatti panaszok száma az 1987-es 977-ről 1994-re 2.000-



re emelkedett, a városnak a rendőri visszaélésekkel kapcsolatos peres ügyekben felpereseknek kifizetett összege az 1992-es 13,5 millió dollárról 1994-re 24 millió dollárra ugrott. Az AI jelentésében rögzíti, hogy elismeri, hogy az azt megelőző három évben számos reformra került sor, melyek részben az 1992-es korrupciós AI-jelentésre reflektáltak, azonban továbbra is probléma a rendőri brutalitás és a túlzott erőszak. Aggályosnak tartotta azt is, hogy a lakossági panaszokat kivizsgáló testület (Civilian Complaint Review Board – rövidítve CCRB) nem független, kevés panaszt követ érdemi kivizsgálás.⁶ A CCRB 1995-ben arról számolt be, hogy az év első felében 3.961 panasszal foglalkozott érdemben, melynek kevesebb mint egyharmadában (1.285 esetben) indított vizsgálatot. Az 1993-tól valóban független panasztestület vizsgálati módszerei és statisztikai adatai miatt Bratton nyíltan kifejezte nemtetszését (URL-73, p. 58.).

A kis súlyú jogsértések vasszigorral kezelésének szemléletes példája a rendőrség iskolakerülés elleni programja, melynek keretében városszerte több mint 100 rendőr járta az utcákat, hogy begyűjtse és az iskolákba szállítsa a csellengőket. *„A diákok jelentős része mindenféle bűncselekményben részt vesz, akár a rablásokban is. Tisztán látszik, hogy az iskolai órákban növekszik a fiatalok bűnözői tevékenysége”* – nyilatkozta erről Bratton. A NYPD jelentése szerint a város 460 000 középiskolásának több mint 15%-a hiányzott ekkor az iskolákból, ők a bűncselekmények jelentős részének elkövetői. Kimutatták, hogy a 10–14 év közötti fiatalok letartóztatása 1980 és 1992 között 53-ról 505-re emelkedett, a 15–19 éves korosztályban az eljárás alá vont fiatalok 62,5%-át letartóztatták (URL-74). A begyűjtés és az iskolákba szállítás után a csellengők kezelése a továbbiakban már az iskolák feladata volt. Számukra nagy tehertételt jelentettek az akciók, külön gyűjtőhelyeket hoztak létre a gyerekek befogadására (Greene, 1999, p. 175.). A rendszer komoly polgári szabadságjogi kérdéseket is felvetett. A New York-i Állampolgári Jogi Unió ügyvezető igazgatója, Norman Siegel is kifejezte az akcióval szembeni aggályait: *„Ha a Time Square-en lévő magániskola blézeres nyakkendős tanulókat látják a rendőrök, nem fognak rájönni, hogy huncutságra készül – szemben egy Raider-ruhában lévő afro amerikaival.”* (URL-75)

⁶ Bár a CCRB 1953 óta létezett, tagjai 1987-ig rendőrök voltak. Ezt követően hat éven át a rendőrbiztos által kinevezett civilek alkották a testületet, akiknek az érdemi vizsgálatokhoz szükséges jogosítványaik nem voltak. 1993 januárjától tekinthető függetlennek a panasztestület, melynek 13 tagját a polgármester nevezte ki, közülük ötöt maga a polgármester választott ki, öt a kerületeket képviselte, hármat pedig a rendőrbiztos jelölt ki. Ez a bizottság már tudott idézni, betekinthezett dokumentumokba és tanúvallomásokba is.



2.2.8 A Stop and Frisk probléma

A legnagyobb – máig ható – felháborodást az úgynevezett Stop and Frisk, vagy Stop-Question and Frisk (SQF) intézkedések váltották ki. A bűnmegelőzési célzatú, ám gyakorta különösebb ok nélküli intézkedésekkel szemben leginkább a kisebbségek tiltakoztak, mondván, hogy a megállításokban erősen felülreprezentáltak az afro-amerikai és spanyol anyanyelvű lakosok.

Az Amnesty International már idézett jelentése alapján a bizalmatlanság okozta problémákat csak fokozta az a körülmény, hogy a NYPD egyáltalán nem foglalkozott azzal, hogy rendőrei megfelelően reprezentálják a város etnikai összetételét (URL-73). A megértést nem segítette, hogy a legtöbb NYPD-rendőr a külvárosi övezetben élt, távol attól a közösségtől és azoktól a közösségi problémáktól, melyeket munkája során kezelnie kellett.

Az utódok – Howard Safir, Bernard Kerik és Raymond Kelly – a „Bratton-hatás” fokozását a „Még több rendőr – még keményebb fellépés” elvének követésében látták, és folytatták a Bratton által megkezdett, életminőség-magatartások kezelésén alapuló rendészeti stratégiát. A Kelly által alkalmazott Operation Impact intézkedések során a rendőrök csoportjai gyakorlatilag megszállták a bűnözési forró pontként azonosított területeket, és ott nagy számban ellenőrizték a közterületeken tartózkodókat. 2004-ben az Operation Impact 3,6 millió igazolgotást és több mint 350.000 letartóztatást eredményezett (Ashraf, 2020, p. 10.).

Amikor a közvélemény az igazoltatások nagy számával szembefordult, a NYPD megvédte a Stop and Frisk-et. Érvek között a legszélsőségesebb talán az volt, hogy az igazoltatások valójában az igazoltatottak érdekét szolgálták, hiszen volt olyan eset, hogy a Bronxban kiállított igazolólap szolgáltatott alibit egy ugyanekkor Brooklynban elkövetett bűncselekmény gyanúsítottjának. A további érvek között szerepelt az is, hogy az igazoltatások száma nem azonos az igazoltatott személyek számával, ugyanis a gyanúsítottnak vélt személyeket többször, több helyen is igazoltatták. A rendőri vezetés szerint az igazoltatásokat végrehajtó 15 000 rendőr számára ez kevesebb, mint heti egy igazoltatást jelentett, ráadásul az igazolólapokon jelölt intézkedéseknek csak a fele tartalmazott invazívabb intézkedést.

Az érvek azonban nem győzték meg a szkeptikusokat. Ugyan az alkotmánybíróság nem minősítette a Stop and Frisk-et alkotmányellenesnek, a rendőrséget a közösségektől eltávolító, bizalmatlanságot gerjesztő és a mai napig tartó utcai demonstrációkat eredményező intézkedések kordában tartására a NYPD 2008-ban



szigorú monitoring rendszert vezetett be. Ennek segítségével egyrészt kontrollálhatóvá vált, hogy a rendőrök betartják-e a NYPD járőrajánlásait, másrészt olyan adatbázisokat hoztak létre, melyek alkalmasak voltak az igazoltatások faji arányosságának és eredményeinek folyamatos nyomon követésére.

A 2013-as polgármester-választás során a Stop and Frisk már komoly kampánytéma volt, ezért az NYPD enyhített a rendőrökre irányuló igazoltatási mennyiségi kényszeren, és felügyelőket bízott meg az intézkedések felülvizsgálatával. Az igazoltatások száma ezután 2012-re 540.453-ra, majd 2013 végére 194 142-re csökkent Raymond Kelly rendőrbiztosi időszaka alatt. Ebből az időből származik a NYPD felismerése, mely szerint, ha a forró pontokon nem átfogó, totális rendőri tevékenységet folytatnak, hanem az előzetes felmérések alapján az erőszakos bűncselekmények elkövetésével érintett személyekre összpontosítják intézkedéseiket, az tovább csökkentheti az erőszakot.

Bratton második rendőrbiztosi időszakának elején – együttműködve a szövetségi bíróság rendőri intézkedéseket monitorozó szervével – regnálása első évének végére 22 939-re csökkent a megállítások száma. A drasztikus csökkenés ellenére a Fergusonban és a Staten szigeten történt, az igazoltatott személyek halálával végződő rendőri intézkedések nyomán felerősödő tiltakozások tovább mélyítették a rendőrség és a társadalom közötti szakadékot. A bizalmatlanság és tekintélyvesztés, valamint az erre adott rendőri reakciók ördögi köre azzal zárult be, hogy az olykor zavargásokba átcsapó demonstrációkat a rendőrség meglehetősen esetlenül és hatástalanul, militarizált eszközökkel (vízágyúkkal, páncélozott járművek bevetésével) kezelte (Bratton–Murad, 2018, p. 28-30.).

2.2.9 A betört ablakok elméletének alapjai

A betört ablakok elméletéből eredeztetett zéró toleranciát ért kritikák kihatottak Kelling és Wilson alapelméletére is (Kelling–Wilson, 1982). A hazai és nemzetközi tanulmányok ennek említése során többnyire megelégszenek a konkrét, betört ablak hasonlat leírásával és azzal a felületes sommázattal, hogy a szerzők szerint egy adott területen az életminőséget befolyásoló magatartások kezelésével megelőzhetők a súlyosabb jogsértések. Az elmélet részletesebb megismerése segíthet megérteni a rendőrség problémakezelésének buktatóit, a rendőrség és a közösségek kívánatosnak vélt viszonyát, és segítségével megragadható a bűnözés számokban kifejezhető mértékét eredményesen csökkentő brattoni stratégia hibapontja is, amely a 2000-es



évek második évtizedére a rendőrséggel szembeni társadalmi elégedetlenségi mozgalmakhoz vezetett.

Az Egyesült Államok kriminológusai és rendőrei a hetvenes években ismerték fel, hogy a ma sokszor közbiztonságérzetként emlegetett bűnözéstől való félelem alakulása nem, vagy nem kizárólag a bűnözés számokban és tényekben kifejezhető mértékének függvénye. Markánsan ez a New Jersey állambéli „Biztonságos és tiszta szomszédság” programjának végrehajtása során mutatkozott meg. A program célja az állam 28 városában a biztonság és a közösségi élet minőségének javítása volt. E program részeként az állam pénzt adott arra, hogy a rendőrök ne autókkal, hanem gyalogosan járőrözzenek. A politika a program kommunikációja során ezt gyakorta a bűnözés csökkentését szolgáló intézkedésként emlegette, a rendőrség vezetői azonban szkeptikusak voltak, hiteltelennek tartották a gyalogos járőrözést mondván, hogy az csökkenti a rendőrség mobilitását, lassítja az állampolgári bejelentésekre történő reagálást és az egységek tevékenységének nyomon követését. Maguk a rendőrök sem szerették a sokszor éjszaka, esőben, szélben is kötelező gyaloglást, ami ráadásul csökkentette esélyeiket a bűnözők elfogására. A rendészettel foglalkozó kutatók elsősorban abban kételkedtek, hogy a gyalogos járőrözésnek bármilyen hatása lesz a bűnözés mértékére, szerintük ez leginkább látványintézkedés és a közvélemény elé dobott gumicsont volt.

Öt évvel a program megkezdése után a Washington DC-ben működő Rendőrségi Alapítvány közzétette a gyalogos járőr projekt értékelését. A főként Newarkban végzett beváláskutatás alapján az Alapítvány arra az egyáltalán nem meglepő következtetésre jutott, hogy a bűnözés mértékét a gyalogos járőrözés egyáltalán nem befolyásolta. Az viszont már újszerű megállapításnak bizonyult, hogy a gyalogos járőrkörzetekben lakók a program ideje alatt nagyobb biztonságban érezték magukat, mint a más környéken élők, és ezt az érzetet hajlamosak voltak azzal azonosítani, hogy a lakókörnyezetükben csökkent a bűnözés.

A szkeptikusok ezt a hatást a lakók becsapásaként értelmezték, a Rendőrségi Alapítvány tanulmányának szerzői azonban (köztük maga Kelling is) arra az álláspontra jutottak, hogy a newarki polgárok véleményük kialakítása során tudatában voltak annak, hogy a gyalogos járőrök mit csinálnak, és ez miben különbözik attól, amit mobilizált kollégáik tesznek.

A gyalogos járőrözés pozitív hozadéka tehát nem a bűnözésre gyakorolt hatásában rejlik. A motorizált járőrözés sokkal nagyobb területen fejti ki bűnmegelőző hatását,



a reagáló intézkedésekben összehasonlíthatatlanul gyorsabb és hatékonyabb. A gyalogos járőrök száma behatárolt volt, tevékenységüket jelentősen befolyásolta a rossz időjárás és az akadozó rádiós kapcsolat. A bűnözéstől való félelem enyhítését okozó hatásmechanizmus eredője a polgár-rendőr találkozások minőségi különbségében keresendő. A gyalogos járőr nem különül el az utca életétől, megjelenésével annak szerves részévé válik. Megszólítható, a polgárok nem csupán akkor fordulhatnak hozzá, ha nagy bajban vannak, hanem akkor is, ha csupán útbaigazítást szeretnének kérni, informálni akarják vagy éppen a véleményüket akarják elmondani. Egy járőrautóból a rendőrök az ablakon keresztül érintkeznek, és az autók vékony szélvédője komoly válaszfalat emel az utca embere és a rendőr közé. Márpedig az emberek szeretnek beszélgetni, mert ezáltal fontosnak és elismertnek, elfogadottnak érzik magukat.

Kelling és Wilson a betört ablakok elmélet mibenlétének érzékeltetésére Philip Zimbardo, az ismert stanfordi szociálpszichológus egyik kísérletével példálózott. Zimbardo megszervezte, hogy egy rendszám nélküli autó parkoljon le Bronxban, melynek a motorháztetejét is „nyitva felejtették”. A leparkolás után tíz perccel egy anya és kislánya jelent meg, és kisserelték a kocsiból az akkumulátort és a radiátort. Az ezt követő 24 órában gyakorlatilag minden mozdítható és értéket képviselő dolgot eltávolítottak belőle. Miután a további fosztogatók számára nem maradt érték, a vandálok a szélvédőt törték ki, majd a kárpitokat rongálták meg. A gyerekek ezután játszótérként kezdték használni az autót. A kaliforniai Palo Altóban – amely Bronxnál jóval rendezettebb volt – szintén elhelyeztek egy autót, ami azonban egy héten át érintetlen maradt. Aztán miután Zimbardo az autót egy kalapáccsal megrongálta, hamarosan további vandálok tettek benne kárt, majd néhány órán belül az autót felforgatták és teljesen megsemmisítették. A rongálások külön tanulsága, hogy mindkét helyen elsősorban jól öltözött fehér fiatalok voltak a vandalizmus elkövetői (Zimbardo, 1969).

A két helyszín két különböző rendezettségi állapotot tükröz. Míg Bronx hagyományosan feketék lakta kerülete New Yorknak, ahol a mindennapi élet velejárója a bűnözés, és jó esély van arra, hogy az autó szétverését közöny fogadja majd, sokkal hamarabb elkezdődött az őrizetlenül hagyott autó megsemmisítése. Palo Altóban ez később következett csak be, hiszen ott az emberek a város általános állapota alapján azzal az előfeltevéssel éltek, hogy a magántulajdonról gondoskodnak, és a deviancia nem kifizetődő. Azonban miután Zimbardo megkezdte a rongálást, és ezáltal az összetört autó a rendezetlenség jeleit közvetítette, ott is



megállíthatatlanná vált a megsemmisülés. Vandalizmus tehát bárhol előfordulhat, ha a közösségi értékeket – a kölcsönös tiszteletet és az ápolts környezetet – olyan cselekedetek rombolják, amelyek reakció nélkül maradva azt sugallják, hogy a rendezetlenség senkit nem érdekel.

A rendezetlenség és a bűnözéstől való félelem összefüggésével kapcsolatban Susan Estrich, a Harvard Law School kutatója végzett felméréseket. Az Oregon állambéli Portlandban megkérdezett felnőttek háromnegyede nyilatkozott úgy, hogy átmegy az utca másik oldalára, ha tinédzserek csoportjával találkozik. A Baltimoorban megkérdezetteknek a fele már akkor is átmegy a másik oldalra, ha csak egyetlen furcsa alak jön szembe. Egy lakótömb lakóit arról kérdezték, hogy hol van a lakótömb legveszélyesebb helye. A megkérdezettek a fiatalok gyülekezőhelyét jelölték meg annak ellenére, hogy ott egyetlen bűncselekmény sem vált ismertté. A bostoni állami lakásépítési projektben azok az emberek tartottak leginkább a bűnözéstől, akik lakókörnyezetében rendezetlenség uralkodott, nem pedig azok, akik környezetében a legnagyobb volt a bűnözés (Estrich, 1984, p. 211.). Ennek ismerete világítja meg az egyébként ártalmatlan metrógraffiti jelentőségét, mellyel kapcsolatban Nathan Glazer, a Harvard Egyetem szociológusa állapította meg, hogy elterjedése – még akkor is, ha a graffiti nem obszcén – azzal a megkerülhetetlen felismeréssel szembesíti a metrózót, hogy a környezet, melyet akár napi több órán keresztül is el kell viselnie, kontrollálatlan és ellenőrizhetetlen, azt bárki megtámadhatja (Glazer, 1979, p. 4.).

Kelling szerint a félelemre az emberek úgy reagálnak, hogy kevesebbet jelennek meg a közterületeken, kerülnek egymást, gyengítve ezzel a terület organikus ellenőrzöttségét. Ha értesítik a rendőrséget és esetenként el is fogják az elkövetőket, a bűnözés folytatódik, a rendezetlenség nem enyhül. Az emberek panaszt tehetnek a rendőrkapitánynál, viszont erre érdemi intézkedés helyett csak magyarázkodás jut számukra osztályrészül: kevés a rendőr, a bíróságok pedig nem elég szigorúak a büntetések kiszabásakor. A rendőrség a lakók szemében hatástalan, a lakók pedig a rendőrök számára közönyössé válnak, „*olyan állatokká, akik megérdemlik egymást.*” A polgárok lassan felhagynak a rendőrség hívásával, mert azok „*nem tehetnek semmit*”.

A rend fenntartásában a rendőri szerep lényege a közösség informális ellenőrzési mechanizmusainak megerősítése. A rendfenntartó rendőrség az egyre inkább kibontakozó polgári öntudattal övezett társadalmi közegben megérett a változtatásra. A rendőrség örökdő szerepét évszázadokon keresztül alapvetően nem



a jogi normáknak való megfelelésnek rendelte alá (már ha voltak egyáltalán ilyenek), sokkal inkább a kívánt cél elérésének. A rend értelmezése ugyan meglehetősen képlékeny és több oldalról megközelíthető kérdés volt, de az mindenképpen elvárása volt már ennek az időszaknak is, hogy az emberek ismerjék fel, ha találkoznak vele.

Kétségtelen, hogy a betört ablakok elméletének első és legnagyobb visszhangot kiváltó New York-i alkalmazása során Giuliani és Bratton a rendezetlenségek kezelésének közösségi eszközeit gyakorlatilag kihagyta eszköztárából, kizárólag represszív, rendfenntartó intézkedésekkel operált, és ez alapjaiban határozta meg az elmélet későbbi adaptációinak szemléletét. A zéró tolerancia a betört ablakok alkalmazásának könnyebbik útjává vált, az elmélettel kapcsolatos kritikák pedig a mai napig előszeretettel tesznek egyenlőségjelet közéjük (Herbert, 2001; Collins, 2007; R. Nagy–Podolny, 2008; Irwin, 2013; Marat, 2018). Nem csupán a tudomány mosta össze a két elméletet, de a betört ablakok elmélet nemzetközi emulációinak jelentős része is – a New York-i példára hivatkozva – „csomagban” a zéró toleranciával alkalmazta azt. Kazahsztán és Ukrajna betört ablakok emulációját vizsgálva Marat megállapítja, hogy *„a kormányok azt állíthatják, hogy a nyugati jó kormányzási politikákat hajtják végre, de valójában a gazdasági egyenlőtlenség, a mobilitás és a politikai törekvések összetett problémáinak megoldására felületi, ugyanakkor vonzó megoldást másolnak.”* Kelling és Bratton e sommás megközelítés ellen élénken tiltakozott (URL-76), de a NYPD-nél és a példáját átvevő országok rendőrségénél tapasztaltakon alapuló kritikák aláásták a betört ablakok elvének elfogadottságát.

Newborn és Jones kutatásában kétségbe vonja Kelling és Wilson elméletének tudományos megalapozottságát, azt állítva, hogy az nem szisztematikus kutatáson alapult, hanem inkább a rendőrök és a lakosok saját bevallásából következtetett hipotézisek sorozatából származott (Newborn–Jones, 2007, p. 231.).

A kritikák általában pejoratív értelemben használják a „nulla tolerancia” kifejezést, mint a túlreagált rendfenntartás egyik formáját, mely merev morális viselkedési formákat kényszerít a közösségekre. Gyakori az a vélemény is, amely a Broken Windows elvrendszerének egyenes következményeként tartja számon a zéró toleranciát és az annak érvényre juttatását elősegítő taktikai eljárást, a Stop and Frisk-et. A betört ablakok elmélete ezzel szemben valójában komoly diszkrecionális intézkedési lehetőséget vár el a rendőrségtől, amely gondos képzést, iránymutatásokat, felügyeletet igényel a közösségekkel folytatott folyamatos párbeszéd és együttműködés mellett. Skogan korábbi, 1990-ben publikált



kutatásának nyomán az a szkeptikus megközelítés is megdőlni látszik, hogy a különböző közösségek (a kutatásban jellemzően etnikai kisebbségek) eltérően vélekednek arról, hogy mi számukra az elfogadhatatlan rendellenesség. Hat nagyváros 40 lakóövezetének 13 000 lakosával végzett felmérése során Skogan egyrészt közvetlen összefüggést mutatott ki a rendezetlenségek és a súlyos bűncselekmények előfordulása között. Másrészt széles körű konszenzust is talált a közösségekben – etnikai hovatartozástól, társadalmi csoporttól függetlenül – abban, hogy mi minősül rendezetlen körülménynek és viselkedésnek. A rendezetlenség tehát korántsem megosztó kérdés, különböző háttérű emberek véleménye helyezkedik e téren közös platformra (Skogan, 1990, p. 21-65).

Az elmúlt évek kutatásainak eredményei alapján megdőlni látszik az a betört ablakok elméletével szemben megfogalmazott kritika is, hogy nincs bizonyíték a rendezetlenségek és a súlyosabb bűncselekmények elkövetésére való hajlandóság – ennek következtében az életminőség-cselekmények kezelése és a bűnözés csökkenése – közötti összefüggésre. Braga és munkatársai 2014-ben publikált metaanalízise a hot spot rendőri intézkedések hatását és közösségi elfogadottságát is vizsgálta. Kutatásuk nyomán arra a következtetésre jutottak, hogy a forró pontokon alkalmazott problémaorientált rendőri beavatkozások elsősorban a kis súlyú jogsértések csökkenését eredményezik, erre pedig a közösségek tagjai pozitívan reagálnak (Braga et. al. 2014, p. 661.).

Még közvetlenebb összefüggést mutatott ki munkatársaival Kees Keizer, a Groningeni Egyetem szociológusa a The Science-ben publikált kutatása során. A kutatók mesterségesen teremtettek bűnalkalmakat (összesen hatfélét), és ezeknek a polgárookra gyakorolt hatását vizsgálták. Az egyik ilyen kísérlet során egy láthatóan készpénzt tartalmazó borítékot helyeztek el úgy egy postaládában, hogy annak széle kilógott, könnyen kiemelhető volt. Alaphelyzetben a postaláda tiszta volt, míg a következő modellezett helyzetben graffitivel összefirkált. A kísérlet során a tiszta láda mellett elhaladók 13%-a emelte ki a borítékot, míg a graffitis láda esetében a járókelők 27%-a vált alkalom szülte tolvajjá. A másik öt kísérlet is hasonló eredménnyel zárult (Keizer et. al. 2008).

Látható tehát, hogy Wilsonnak és Kellingnek az a teóriája, amely szerint az életminőséget befolyásoló magatartások kezelésével hatni lehet a bűnözés alakulására, nem alaptalan. Kelling a The Atlantic Magazine-ban publikált írásban megfogalmazta a rendőrség szerepét a kis súlyú rendezetlenségek kezelésében. „*A rend fenntartásában a rendőri szerep lényege a közösség informális ellenőrzési*



mechanizmusainak megerősítése.” (Kelling–Wilson, 1982) A kritikák, később az utcai zavargássá fajuló társadalmi elégedetlenségi mozgalmak forrásává az tette, hogy a rövidtávú sikerek reményében Giuliani és Bratton ezt az esszenciális fontosságú gondolatot és a mögötte rejlő szemléletet egyszerűen nem vette figyelembe, az elrettentő erejű és szigorú rendőri fellépés pedig egyre mélyülő árkot ásott rendőr és (főként az etnikai kisebbségekhez tartozó) polgár közé.

A betört ablakok elméletével kapcsolatos gondolatok összegzéseként a legfontosabbnak tartom annak megértését, hogy bár az elméletet alkalmazók – főként a New York-i minta nyomán – gyakran esnek abba a hibába, hogy az életminőséget befolyásoló cselekményeket represszív rendőri eszközökkel kísérlik meg kezelni, a szerzők eredeti szándéka szerint az nem azonosítható sem a zero toleranciával, sem pedig a Stop and Frisk-kel. A betört ablakok filozófiájának megértéséhez nem elégséges, sőt félrevezető a NYPD-nél alkalmazott stratégiát alapul venni. Ahhoz, hogy a rátapadt alkalmazási taktikákat ért jogos kritikáktól függetlenítsük, vissza kell térni az 1982-es *The Atlantic Magazine*-ban publikált elmélethez. Ezt szem előtt tartva kerülhető el az, hogy a zero tolerancia meghaladottságát és nem kívánatosságát a betört ablakok elméletére is értelmezzük.

2.2.10 Elméletek a bűnözés csökkenésének okaira

Ahogy a fentiekből kitűnik, a zero tolerancia kritikusai egyetértettek abban, hogy nem a brattoni stratégia egyenes következménye a bűnözés hosszú időn keresztül történő csökkenése. És bár sokakat élénken foglalkoztatta és foglalkoztatja mind a mai napig, hogy milyen okok vezetnek a bűnözés csökkenéséhez, erre vonatkozó általánosan elfogadott választ még senki nem tudott adni.

Bratton és Giuliani erősen technikai jellegű megközelítést használtak stratégiájuk értékelésekor, amely egyértelműen a rendőri tevékenység minőségi változásának tudta be a bűnözés csökkenését. A „*ha ezt és ezt teszem, akkor ez így és így fogja csökkenten a bűnözést*” típusú vélemények ma már egyértelműen meghaladtak. Részint önállóan, részint pedig Bratton tevékenységének reflexiójaként számos elképzelés született az azóta eltelt időben arról, hogy mi lehet az oka a bűnözés visszaesésének.

A kétezres évek közepén már ismertek voltak azok a nézetek, melyek a csökkenést az abortusz szabályok liberalizációjával (Donohue–Levitt, 2001), a „crackháború” csillapodásával (Grogger–Willis, 2000; Blumstein, 1995) vagy – főként az erőszakos



bűncselekmények vonatkozásában – a benzin ólomtartalmának csökkenésével hozták összefüggésbe (Reyes, 2007). Greene is megállapítja, hogy a bűnözés csökkenését nem egyetlen tényező vagy stratégia okozhatta. Komoly bűnözésformáló hatása van a demográfiai viszonyok és a társadalom egyes rétegeiben megtapadt viselkedési minták változásainak. Példaként említi, hogy az alkohol- és kábítószer-fogyasztási szokások változása szorosan összefügg a bűnözői magatartások egy részével. Amerika gazdasági megerősödése az évezred végére alacsony munkanélküliségi rátát eredményezett, ami szintén hatott a bűnözésre (Greene, 1999, p. 178.).

A bűnözési trendeket vizsgáló magyar kutatók közül Kerezsi Klára fontos tényezőként említi gazdasági fellendülést, a munkanélküliség csökkenését, a büntető jogszabályok szigorodását. Kiemeli a társadalom idősödését, és – különösen a bűnelkövető népesség koreloszlásában legmeghatározóbb 15-25 éves korosztályban – a férfiak számarányának csökkenését. Jelentős szerepet tulajdonít a biztonsági eszközök elterjedésének is, amelyek nagymértékben lecsökkentik a bűnalkalmakat. Ugyanilyen, bűnalkalmakat csökkentő jelenség az internet elterjedésének az a hatása, amely a fiatalokat otthon marasztalja (Kerezsi, 2020, p. 587.).

Az okok összetettsége követhető nyomon Maria Tcherny-Buzzeo közelmúltban napvilágot látott metaanalízisében. A New Haven-i egyetem kriminológusa 24 olyan számottevő tényezőt írt le, amelyek az elmúlt 25 év kutatásai alapján a bűnözés csökkenését eredményezhették (Tcherny-Buzzeo, 2019):

A BŰNCSELEKMÉNYEK ELKÖVETÉSÉT NEHEZÍTŐ KÖRÜLMÉNYEK		
	Egyes speciális struktúrákat érintő változások	Az életmódra jelentősen kiható változások
Technológia által kiváltott szokások, tevékenységek	1. Hatékony biztonsági eszközök	2. A mobiltelefonok elterjedése
Elrettentési stratégiák / politikák	3. A rendészet változásai (beleértve a rendészeti stratégiákat és a rendőrök számát) 4. Szigorúbb fegyverkezési törvények	
AZ ELKÖVETŐK MOTIVÁCIÓJÁVAL KAPCSOLATOS MAGYARÁZATOK		
	Egyes speciális struktúrákat érintő változások	Az életmódra jelentősen kiható változások
Technológia által kiváltott szokások, tevékenységek		5. Internetes / média otthoni szórakozás (a fiatalok idejüket otthon töltik, leköti őket az internet, nem keresnek bűnalkalmakat)



Elrettentő stratégiák / politikák	6. A büntetési tételek és a börtön-fenyegetettség növelése (beleértve a halálbüntetést és a kötelező büntetési törvényeket)	1. A rejtett fegyverviselésről szóló törvények szigorodása
Gazdasági / pénzügyi tényezők	8. A bűnelkövetőket érintő reintegrációs programok 9. A crack és kokain piacainak „elhalványulása” 10. A heroin, crack, kokain árainak esése 11. A kábítószer-tilalom „nyugodt” végrehajtása (a kemény fellépés élénkíti a drogháborúkat és az erőszakos bűnözést)	12. A szegénység / jövedelmi egyenlőtlenség csökkenése 13. A munkaerő-piaci tényezők (<i>munkanélküliség, bérek stb.</i>) javulása 14. Bevándorlás (a közösségek gazdasági fellendítése)
Bűnözői hajlandóságot befolyásoló tényezők		15. Öregedő népesség 16. Az abortusz legalizálása (kevesebb nem kívánt, veszélyeztetett gyermek) 17. Csökkenő mértékű alkohol- és drogfogyasztás 18. A benzin ólomtartalmának csökkentése (<i>csökkenő ólomkibocsátás</i>) 19. A pszichotróp gyógyszerek felírásának bővítése 20. Erősödő gazdaság
Észlelésen alapuló mutatók		21. Fogyasztói érzelmek / bizalom 22. Intézményi bizalom növekedése 23. Kulturális váltások (<i>az önkontroll etikája, az erőszak iránti tolerancia csökkenése</i>) 24. Hosszú távú „civilizációs” folyamatok

1. ábra: A bűnözés csökkenését eredményező tényezők.
(Tcherny-Buzzeo, 2019 alapján saját szerk.)

A brattoni modellnél jóval egyöntetűbb, pozitív fogadtatásra lelő Hermann Goldstein által kidolgozott problémaorientált rendészet elmélete pedig a fenyegető helyzetek kezelésére kínáló megoldások közül az adekvát válasz kiválasztására a SARA modellt dolgozta ki, mely a problémák azonosítása (Scanning), elemzése (Analysis), a válaszadás (Response) és az értékelés (Assessment) állandóan ismétlődő folyamatában látja a hatékony problémakezelés garanciáját. A problémaorientált rendészetet – Brattonnal szemben – az jellemzi, hogy céljai eléréséhez a jelenlétben és a bevetésen kívül számtalan törvényes eszköz van a tarsolyában. A két stratégia kriminológiai elhatárolása leginkább abban ragadható meg, hogy míg Bratton a zéró tolerancia jegyében az úgynevezett életminőség-bűncselekmények elkövetőivel szembeni eredményes fellépés érdekében és a parancsnokok elszámoltatására használta a Compstat-ot, addig a problémaorientált rendőrség a lehetséges közbiztonsági rizikók mérlegelésével választja ki széles intézkedési repertoárjából az adekvát választ.

Tracey Meares (1998), a Chicagói Egyetem jogászprofesszora a közösség társadalmi



szerepének a bűnözés csökkentésében betöltött szerepét kutatva a közösségi rendészeti módszerek mellett foglalt állást. Arra világít rá, hogy bizonyos kritikus közvetítő tényezők különböző bűnözési arányokat produkálhatnak a hasonló társadalmi-gazdasági feltételekkel rendelkező közösségekben. Ha a társadalmi szervezet erősebb elemei – összetartó baráti hálózatok, közös kulturális értékek, a felügyelet, az egyházi csoportokban való részvétel, a szülő-tanár kapcsolatok, a közösségi rendőri szervezetek stb. – jelen vannak egy adott lakókörnyezetben, a bűnözés kevésbé lesz jellemző, mint ott, ahol ezek az elemek erodálódtak. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a különböző bűnüldözési stratégiák nem kívánt hatásai a primer szándékkal akár ellentétes hatást is eredményezhetnek. A fiatal kábítószeres bűnözőkkel szembeni kemény fellépés rövid távon eredményes lehet, azonban a hosszú távú következmények alámoshatják ezeket az eredményeket. Az elrettentő célzatú rendőri akciók kényszerű velejárói – a családi kapcsolatok megzavarása, a munkaerőpiacra való visszajutás megbélyegzés miatti akadályai, az elidegenedés és a bizalmatlanság fokozódása – ugyanis kriminogén tényezőkké válhatnak. A társadalmi szerveződések erősítését szolgáló közösségi rendészeti erőfeszítések azonban jelentős hosszú távú előnyökkel járhatnak. Megállapításainak összegzéseként így fogalmaz:

„A társadalmi szervezetek fejlesztését célzó projektekben szükség van bűnüldözési elemre, de a szokásos módon (elrettentő erővel: a szerk.) történő végrehajtásra nincs. Inkább olyan végrehajtási politikára van szükség, amely mentes az elrettentés formális szankciók útján történő korlátozott elképzeléseitől, ugyanakkor élnie kell a belvárosi közösségek törvénytisztelő lakosainak a társadalmi önellenőrzés alkalmazásában rejlő erejével.” (Meares, 1998, p. 705.)

A világ számos táján adaptálni kívánt nagy sikert aratott zéró tolerancia komoly áldozatokkal járt. Judith Greene rámutatott, hogy az ezidőtájt a Polgári Panaszvizsgáló Bizottsághoz (CCRB) benyújtott panaszok száma az egekbe ugrott, akárcsak a rendőri kötelességzegések és erőszakos visszaélések miatt indított pereké. Összehasonlító elemzésében egy másik amerikai nagyvárost, San Diegót ajánlja figyelmünkbe. 1990 és 1995 között a New Yorkban elkövetett bűncselekmények száma 37,4, míg San Diegóban 36,8 százalékkal csökkent (Greene, 1999, p. 182.).

A San Diego-i rendőrség (San Diego Police Department, rövidítve: SDPD) az 1980-as évek végén kezdett kísérletezni a közösségi rendfenntartás egyik formájával – a szomszédsági rendőrség filozófiájával –, ahogy ők fogalmazznak, problémaközpontú rendészeti módszerekkel. A közösségi rendészeti szemlélet itteni alkalmazásának két legfontosabb alapelve, hogy a rendőrség és a polgárok megosztják a felelősséget a bűnproblémák azonosításában és megoldásában, és hogy a rendőrség a bűnözés



kezelésének egyik fontos eszköze, de nem az egyetlen, és működése nem lehet öncélú. A szomszédsági rendőri megközelítés hangsúlyos eleme a problémamegoldó partneri kapcsolatok működtetése, valamint a rendőrség és a közösség közötti kapcsolatok előmozdítása. A SDPD ennek jegyében több mint 1 000 fő önkéntest toborzott és képzett ki bűnmegelőzési és áldozatsegítési alapkészségek elsajátítására. Rendőreit térképszoftverrel felszerelt laptopokkal látta el, akik ezek segítségével naprakész adatokat tudtak szolgáltatni a bűncselekmények és a rendőri tevékenység földrajzi és időbeni megoszlásáról.

A rendőrség bűnkezelő stratégiájában a kényszerintézkedések – szemben a New York-i példával – nem élveztek prioritást. Amíg 1993 és 1996 között New Yorkban a letartóztatások száma 23%-kal nőtt, San Diegóban 15%-kal csökkent. Szintén a szomszédsági rendészeti megközelítésnek és a rendőrség és a civil közösségek egymáshoz közelítésének köszönhetően a rendőri intézkedések miatti panaszok száma 8%-kal csökkent. John Welter, a SPDP vezetője az eredmények kedvező alakulása ellenére is tartózkodott attól, hogy a bűnözés csökkenését egyértelműen intézkedéseik egyenes következményének ismerje el, ugyanakkor hangot adott abbéli meggyőződésének, hogy az általuk alkalmazott szomszédsági megközelítés tartósabb előnyöket kínál, mint a represszív stratégiák (Greene, 1999, p. 185.).

2.2.11 Az ezredforduló új rendészeti elgondolásai

Az eddigiekből látható, hogy – szemben a '80-as évek közösségi rendészetére jellemző szemlélettel, mely szerint a rendőri tevékenység nem alkalmas a bűnözés befolyásolására – Giuliani és Bratton egyértelműen stratégiájuk egyenes következményének tartották a bűnözés csökkenését. A zéró tolerancia tanulságaival foglalkozó kutatásokat követően mind a rendészettudományok művelői, mind pedig a gyakorlat emberei körében bevett nézetté vált, hogy a rendőri tevékenység önmagában nem megoldás a bűnözés kezelésére, de a jól megválasztott stratégiával lehet rá hatni. Részint a tudományos érdeklődés felerősödésének és felértékelődésének (Evidence Based Policing), részint pedig az információtechnológia robbanásszerű fejlődésének köszönhetően (Intelligence Led Policing, Predictive Policing, Precision Policing) a mai napig sorra jönnek létre a bűnözés különböző kezelési módjait kidolgozó rendészeti elképzelések. Visszaulva Ponsaersnek a rendészeti modellekről közölt összegző megállapításaira, megállapíthatjuk, hogy az alább bemutatott működési sémák alapvetően a problémaorientált megközelítés adatfeldolgozási elvrendszerét használják (a korábbiakban már leírt, Goldstein által kifejlesztett SARA modellt).



Középpontjukban a rendőri tevékenységet meghatározó döntési folyamatnak a már rendelkezésre álló információk rendszerezésével és feldolgozásával történő elősegítése áll. Különbözőségeik elsősorban az információk forrásában, felhasználásuk hangsúlyaiban vannak.

2.2.11.1 Adatfeldolgozás vagy hírszerzés által vezérelt rendészet (Intelligence Led Policing)

A '90-es évektől kezdődően az informatika gyorsuló ütemű fejlődése két oldalról formálta át a rendészetnek a modern informatikai fejlesztésekhez való viszonyulását. Egyrészt a technológia komoly szerepet játszott a rendészet támogatásában (zártlancú televízió, letapogató berendezések, az észlelés technikai módszerei stb.). Másrészt lehetőséget kínáltak a bűncselekmények elkövetésére, különösen az információs technológia területén, amely a rendőrség nyomozati módszereinek folyamatos kiigazítását igényli. Az új helyzetre reflektáló Intelligence (vagy Technology) Led Policing önálló rendészeti modellként nem értelmezhető, lényege a rendőri tevékenység technológia (elsősorban a számítógépes technológiák) általi támogatásában van. A főleg az angolszász államokban elterjedt működési séma megalkotásának motivációját alapvetően három központi alapprobléma jelentette (Ratcliffe, 2003):

- a rendőri működésben meglévő szerepek és elszámoltatási szintek nem illeszkedtek egymáshoz és nem szolgálták a hatékonyságot;
- a rendőrség nem jól használta fel az erőforrásait;
- a rendészeti politikában a rendőrség a bűnözők elleni küzdelemre nagyobb hangsúlyt helyezett, mint a bűnözés leküzdésére.

Az új bűnözési trendek, a bűnözés radikalizálódása átformálták a veszélyt és a veszély elkerülésének súlypontjait. A kockázatalapú gondolkodás dominánssá vált mind a nemzetközi vállalatok, mind a kormányok számára. Ahogy ezzel kapcsolatban Marilyn Peterson fogalmaz:

„A hírszerzés által vezetett rendészet a továbbfejlesztett hírszerzési műveletekre, valamint a közösségorientált rendfenntartásra és problémamegoldásra épülő együttműködési vállalkozás. A hírszerzés által vezetett rendfenntartás végrehajtásához a rendőri szervezeteknek át kell értékelniük jelenlegi politikájukat és protokolljaikat. Az információszerzést be kell építeni a tervezési folyamatba, hogy tükrözze a közösségi problémákat és kérdéseket. Az információmegosztás nem lehet informális gyakorlat, annak politikává kell válnia.” (Peterson, 2005, p. 1-2.)

A büntető igazságszolgáltatás területén a reformista eszmék a korábbiaknál – pl. a



közösségi rendészet esetében tapasztaltnál – szerényebb mértékben koncentráltak a megelőzésre, amelyek a lehetőségek csökkentésére, a helyzetmegelőzésre és a kockázatkezelésre összpontosítanak. Mindezeket figyelembe véve Ratcliffe a szükséges intézkedéseket négy fő elem köré csoportosította (Ratcliffe, 2003, p. 2.):

- a rendőrök azokat a bűnözőket célozzák meg akik korábban már követtek el bűncselekményt vagy jelenleg aktívak;
- határozzák meg a forró pontokat (hot spots) és tevékenységüket ezekre koncentrálják;
- a felderítő tevékenység elsősorban a sorozat jellegű bűncselekményekre és a nagy horderejű, rendkívüli eseményekre irányuljon;
- széles körben szükséges a bűnmegelőzési fókuszú intézkedések alkalmazása, melyek során kiemelten szükséges foglalkozni a bűnözés visszaszorítására irányuló helyi együttműködésekkel.

A problémaorientált megközelítéseken belül központi szerep jutott az úgynevezett „forró pontok” informatikai eszközök segítségével történő meghatározásának. Az adatelemzéseken alapuló rendészeti stratégiának Manning szerint nagyobb valószínűséggel lesz sikere egy olyan környezetben, ahol az elsődleges információkat a reaktív stratégián alapuló rendőri tevékenység megsegítésére alkalmazzák. Az új technológiák nem változtatják meg a rendőri munka lényegét, a jogszértésekre adott reaktív, bűnüldözési célú válaszokat. A diszkrecionalitás leginkább az információkezelésben jelentkezik, abban, hogy a rendőrök milyen adatokat visznek be a rendszerbe, és ezek elemzésével milyen információkat akarnak megtudni (De Pauw et. al. 2011, p. 7-8.).

2.2.11.2 Bizonyítékon alapuló rendészet (Evidence Based Policing)

Az elgondolás neve némileg megtévesztő lehet, ugyanis a bizonyíték jelentése és értelmezése ez esetben nem a büntetőeljáráshoz kötődik, hanem az alkalmazott módszerek tudományos alátámasztottságához. A magyar nyelvre nehezen fordítható szemlélet kifejezőbb elnevezése talán az „*Igazolt eljárások rendszete*” vagy a „*Tudományosan alátámasztott eljárásokon alapuló rendészet*” lehetne. A bizonyítékokon alapuló rendészet egy bűnüldözési perspektíva és filozófia, amely a kutatás, az értékelés, az elemzés és a tudományos folyamatok alkalmazását vonja maga után a rendfenntartási-bűnüldözési döntéshozatalban (Lum–Koper, 2015, p. 260.). Ez a



kutatás sokféle témára kiterjedhet, a beavatkozások és taktikák értékelésére, a rendőrök viselkedésére, tevékenységére és a belső irányítási rendszer elemzésére is. Az Evidence Based Policing elmélete Lawrence W. Sherman-tól származik, aki 1998-ban, a Rendőrség Alapítványának tartott előadásában a bizonyítékokon alapuló rendészet egyik legismertebb megfogalmazását adta. Azt állította, hogy „*a rendőri gyakorlatoknak azokra a bizonyítékokra kell támaszkodniuk, melyek megmutatják, hogy melyik működik a legjobban*” (Sherman, 1998, p. 2.). Sherman különösen a rendőri tevékenységek kutatási orientációjának két dimenziójára összpontosított: a bűnüldözési taktikák és stratégiák és a bűnözés kezelésével és a szervezet belső problémáival kapcsolatos ismeretek analitikai értékelésére. Bár a kutatás és az elemzés használata nem volt új fogalom a rendőrség irányításában, újszerű volt Sherman állítása, miszerint a rendőrségnek a kutatást és az elemzéseket frappánsabban, tartalmasabban és közvetlenül kell felhasználnia, és mellőznie kellene a kevésbé hatékony, tudományosan nem igazolt taktikai elgondolásait.

Az objektív tudományos információk és kritériumok felhasználásának ötlete a modern democráciákban érvényes közös értéket tükrözi: a kormányzati intézkedések és kiadások végrehajtásának objektív elszámoltathatóságát (Sherman, 2003, p. 6.). Sherman hangsúlyozta, hogy mindezzel biztosítható a rendőrség jogállami működésének érvényesíthetősége.

A bizonyítékon alapuló rendészeti elgondolás szerint azonban a rendészeti stratégia tudományos alátámasztása nem elegendő. Nemzeti és közösségi iránymutatásokon alapuló proaktív erőfeszítésekre van szükség a felhalmozott kutatási bizonyítékok gyakorlati megvalósításához. Ezek az irányelvek és tudományos igazolások segíthetnek kiválasztani a legjobban bevált rendőri gyakorlatokat. A bűnözést formáló kockázati tényezők rendszerezése pedig összehasonlító elemzésekre adhat lehetőséget a rendőri gyakorlat számára is.

2.2.11.3 Hot spot rendészet

Az elgondolás a rendőri jelenléttel történő problémakezelés leginkább direkt manifesztuma. Széles körű elterjedéséhez szükség volt az információtechnológia robbanásszerű fejlődésére, azonban gyökerei egészen a '70-es évekig nyúlnak vissza. Kelling és munkatársai 1974-ben tették közzé a rendőrség közterületi jelenléte és a bűnözés alakulása közötti összefüggésről készített tanulmányukat. Kutatásuk központi kérdése az volt, hogy a rendőri jelenlétnek van-e önmagában is bűnözést



megelőző hatása. Kansas Cityben előbb egy évig többszörösére növelték a járőrözés mértékét, azonban ennek nem volt hatása a bűnözésre. Több mint 20 évvel később a kísérletet Sherman és munkatársai Minneapolisban ismételték meg (Sherman et. al. 1997). Ekkor azonban már gondos előkészítő munka előzte meg a rendőri jelenlét növelését. Alapos elemzés után kijelölték a város forró pontjait, itt megduplázták, a többi helyszínen azonban jelentősen lecsökkentették a járőrözés mértékét. Ahonnan a járőrözés visszavonult, ott szituációs bűnmegelőzési technikákat alkalmaztak. Az eredmény nem maradt el, a bűnözés jelentős mértékben csökkent. Finszter Géza szerint: *„Bebizonyosodott, hogy amennyiben a közbiztonsági jelenlét megszervezésénél a szakmai jártasságra építünk és amennyiben alkalmazkodunk a lokális szükségletekhez, a közbiztonság látványosan javul.”* (Finszter, 2018, p. 207.)

A Hot Spot rendszet is alkalmazta a kritikus tömeg elvének stratégiáját. Sherman Minneapolisban végzett kutatásai megállapították, hogy a helyszínek 10%-ához kötődik az összes riasztás 60%-a, az elkövetők 10%-a követi el a bűncselekmények 55%-át, a sértetteknek pedig mindössze 10%-a alkotja a sértetti kör 42%-át. Az általa kifejlesztett úgynevezett Hot Spot modell oda csoportosítja az erőforrásokat, ahol a leginkább számítani lehet a bűncselekményekre vagy a segélyhívásokra (Sherman–Weisburd, 1995, p. 628.).

A Leicesteri Egyetem pszichológusainak és a Northamptonshire-i Rendőrség munkatársainak közös kutatásai azt támasztják alá, hogy a rablók, betörők és az autótolvajok általában az általuk kiismert és a legkisebb lebukásveszéllyel járó körülményeket – ebben az esetben helyszíneket – részesítenek előnyben, és ritkán mozdulnak ki ebből a „kényelmi zónából”. Megállapításaik arra utalnak, hogy amikor a rendőrség megoldatlan bűncselekményekkel szembesül, pusztán a helyszínek adatai alapján jelentősen leszűkíthető az elkövetők köre. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a bűncselekmények helyszínei nem a bűnözés irreleváns velejárói, belőlük nagyon fontos információkat lehet megtudni arról, hogy mely bűncselekmények köthetők ugyanahhoz a személyhez. Ezek a következtetések azonban csak egyes bűncselekménytípusok – ilyen a rablás, a betörés és a gépkocsilopás is – esetében érvényesek (Tonkin et. al. 2008, p.75.).

A rendőri tevékenység bűnmegelőző hatását két kulcsfontosságú elmélet használja fel (Braga et. al. 2014). Az elrettentés azt sugallja, hogy a bűnözés megelőzhető, ha a bűncselekmény elkövetésének veszélyeivel kapcsolatban az elkövető úgy mérlegel, hogy az meghaladja az előnyöket. Nagin és munkatársai szerint a rendőrség jelenléte a bűncselekmények forró pontjainál való láthatósága elrettentő hatású, mivel fokozza



a potenciális elkövetők észlelésének kockázatát, és visszatartja őket attól, hogy kihasználják a bűnalkalmakat (Nagin, 2015.).

A Hot Spot elgondolást a racionális választás, a rutinszerű tevékenységek és a környezeti kriminológia elmélete is jelentősen befolyásolja. Cornish kutatásaiban kimutatja, hogy a bűncselekmények elkövetői cselekményükkel haszonra próbálnak szert tenni, az ehhez kapcsolódó döntési folyamat pedig normatív racionalizálást mutat (Cornish–Clarke, 1986, p. 42.). Ez a megközelítés szorosan kapcsolódik a rutinszerű tevékenység elméletéhez, mely szerint a bűncselekmény akkor következik be, amikor az elkövető térben és időben egyszerre halad áldozatával. A racionális elkövetők napi rutinjuk követése során találkoznak bűnalkalmakkal, és hoznak döntéseket a bűncselekmények elkövetéséről. Ha tehát a bűnalkalmakat előidéző helyzeteket manipulálva megakadályozzuk az elkövetők és áldozataik térben és időben való együtt haladását, a bűncselekmények száma csökkenthető. A környezeti kriminológia a célok, elkövetők és lehetőségek térbeli eloszlását és interakcióját vizsgálja, összefüggést keresve a bűnözést generáló jellemző helyek, az egyéb bűnözést vonzó körülmények és a bűnelkövetők viselkedése között (Weisburd et. al. 1992, p. 48.).

A Hot Spot komoly adatelemzési szükségletét az olyan számítógépes adatfeldolgozó rendszerek segítették és segítik, mint a Compstat. Egy 2007-es felmérés szerint a rendőri szervezetek 75%-a alkalmazza a Hot Spot elgondolást. A Hot Spot világszerte elterjedt, Braga 2019. évi beszámolójában nem csak az amerikai, de az összes földrészre kiterjedő tapasztalatokról számol be.

2.2.11.4 Prediktív rendészet

A prediktív rendészet olyan adatfeldolgozási – elsősorban analitikai – technikák alkalmazását jelenti, melyek a múltban megtörtént események információiból azonosítani tudják a jövőbeni veszélyeket és a rendőri beavatkozások várható célterületeit. A bűncselekmények előrejelzése nem újkeletű a rendészetben, széles körű elismertségéhez és alkalmazásához azonban szükséges volt a nagy adatmennyiség feldolgozására képes analitikus informatikai eszközök hozzáférhetővé válása és a speciális rendészeti alkalmazások kifejlesztése. Az elgondolás alapvetően abból a Hot Spot rendészetnél már részletezett elméletből indul ki, hogy a bűnelkövetők jelentős része kényelmi zónáján belül működik és követi el a bűncselekményeket. Az a tény, hogy a bűnelkövetők azokat a bűncselekményeket részesítik előnyben, amelyeket a múltban már sikeresen követtek



el, lehetővé teszi, hogy a múltban elkövetett cselekményekből a jövőre vonatkozó előrejelzéseket készítsünk (Perry et.al. 2013, p. 1.).

Kidolgozását William Brattonnak és a Los Angeles-i rendőrségnek tulajdonítják. Bratton az itt töltött ideje során elsősorban a bandaháborúk kezelése érdekében működött együtt az Igazságügyi Jogsegélyszolgálatral és a Nemzeti Igazságügyi Intézettel annak érdekében, hogy a bandák tagjairól, viselkedéséről és az általuk elkövetett cselekményekről rendelkezésre álló információkat úgy dolgozzák fel, hogy azokból következtetni lehessen a jövőbeni eseményekre. Bratton már ekkor is hangsúlyozta, hogy ez a megközelítés csupán a meglévő stratégiák kiegészítésére szolgálhat, a közösségi és az adatgyűjtés alapú rendészeti stratégiáknak folytatódniuk kell.

A prediktív rendfenntartás erős analitikai és kvantitatív adatfeldolgozási szemlélete összehangolt adatgyűjtést és professzionális feldolgozást követel meg. Nagyon fontos, hogy az információk forrásául szolgáló végrehajtó rendőrök értsék az információgyűjtés lényegét, és azonosulni tudjanak annak céljaival.

Perry óva int a prediktív szemlélettel szembeni túlzott elvárásoktól. Mivel az analitikus adatfeldolgozás leginkább ott fejti ki előnyös hatásait, ahol nagy mennyiségű adatból mutathatók ki az előrejelzés szempontjából releváns törvényszerűségek, ezért a kis egységeknek nem feltétlenül van szükségük a prediktív adatelemzés költséges eszközeire. A rendszer nem jósgömb, hanem a helyzetfelismerést és a döntést segítő eszköz, melynek segítségével azonosíthatók a bűncselekményeket kiváltó problémák, meghatározhatók a beavatkozási szükségletek, mindez pedig a bűncselekmények megelőzését szolgálja (Perry et. al. 2013, p. 4.).

A prediktív rendészetet eddigi működési tapasztalatai alapján kritikák elsősorban az előrejelzések faji profilozása miatt érték. Az analitikus információkezelés eredménye a bevitt adatok által determinált. Az előrejelzések kimenetele szempontjából kulcsfontosságú a predikció által érintett populáció pontos demográfiai összetételének szimulálása. Lum és Isaac azt állítja, hogy ez az úgynevezett „szintetikus populáció” elfogultan, nem a valós helyzetet leképező módon szerepel az alkalmazásokban, így a kimenő adatok determináltak, elsősorban az előrejelzések etnikai irányú torzítását teszik lehetővé (Lum–Isaac, 2016, p. 2.). Szintén kritizálták, hogy a rendszer nem számol a látenciával. Empirikus bizonyítékaik arra utalnak, hogy a rendőrök figyelembe veszik az etnikai hovatartozást annak eldöntésében, hogy mely személyeket keressék, és hol járőrözzenek. Ha pedig a rendőrség bizonyos etnikai csoportokra fordítja a figyelmét, akkor egy idő után az



adatfeltöltések e csoportok felülreprezentáltságát fogják eredményezni. Vagyis a járőrözéssel gyakrabban érintett helyszínek nagyobb valószínűséggel jelennek meg az adatbázisban csak azért, mert a rendőrök ott járőröznek. Mivel a rendőri adatbázisokban szereplő bűncselekmények közül sokat a polgárok jelentenek be, az elfogultság egyik fő forrása maga a közösség. A rendőrségi nyilvántartások torzulásai a közösségi bizalom és előítéletesség leképződése is egyben. Mindezek után kijelenthető, hogy a rendőrségi nyilvántartások nem a bűnözés mértékét mérik, hanem a bűnözés, a rendészeti stratégia, a közösség és a rendőrség közötti összetett kapcsolatok kölcsönhatását (Lum–Isaac, 2016, p. 4.).

2.2.12 Bratton második korszaka

Az évezred második évtizedére elmélyült bizalmi válság eredményes kezelése érdekében 2014-ben Bill de Blasio polgármester William Brattont felkérte arra, hogy legyen újra a város rendőrbiztosa. Bratton – aki ezúttal a Los Angeles-i rendőrséget váltotta fel a NYPD vezetői feladataiért – leszűrte azokat a tanulságokat, melyeket első New York-i időszakának utóélete, az elemzések és közvélemény-kutatások árultak el számára. Bár a '90-es években alkalmazott stratégiáját mindmáig a kis súlyú cselekményekkel szembeni aránytalanul szigorú eszközöket alkalmazó zéró toleranciaként azonosítják, Bratton maga nem szerette ezt a sommázatot (URL-77). Az ő megközelítésében az életminőség-cselekmények kezelése párhuzamba állítható a közösségi rendészet alapvetéseként értelmezett három „P” jelmondatával (problémamegoldás, partnerség és prevenció). Noha a rendőrpárancsnok ilyen kijelentése a munkásságát ért kritikák után a bizonyítvány magyarázásának tűnik, az mindenképpen tanulságos és megragadható e megközelítésből, hogy Kelling és Wilson betört ablakok politikájának alapvetése, mely szerint *„a rend fenntartásában a rendőri szerep lényege a közösség hivatalos ellenőrzési mechanizmusainak megerősítése”* tag értelmezésben valóban rokonítható a közösségi rendészet alapelveivel.

Közösségi rendészet azonban nem létezik a közösséggel való partnerség nélkül – ezt Bratton csupán második New York-i rendőrpárancsnoki időszakában ismerte fel. Az általa alkalmazott reformok számszerűsíthető eredményei kétségkívül meggyőzőek voltak. A Compstat rendszer jelentőségét abszolutizáló, a bűnözést és a biztonságérzetet csupán számok alapján megítélő teória azonban hosszú távon zsákutcának bizonyult, melyben a Compstat végül nem az alapcélok (biztonságosabb, rendezettebb város) eszközeként, hanem az alkalmazott módszerek melletti érvelés kommunikációs védőpajzsaként fordította számokban kifejezett



eredményekre az általános felháborodást kiváltó visszaélészerű rendőri intézkedéseket. Az egyébként sem csekély gondokat csak fokozta, hogy a 2000-es évek végére a NYPD létszáma 41 000 főről 34 000-re csökkent. A létszámhiány hatásait a „több jobb” elve követte, vagyis több letartóztatást, igazoltatást és idézést várt el rendőreitől. Ez a megközelítés vezetett a Stop and Frisk válságához és közvetve az etnikai megkülönböztetéseken alapuló rendőri túlkapások elleni társadalmi elégedetlenségi mozgalmakhoz.

Ahhoz, hogy munkája ne csak eredményes, hanem széleskörűen elfogadott legyen, Brattonnak szüksége volt a közösségek támogatására. De nem csupán emiatt nem lehetett ott folytatnia, ahol 1996-ban abbahagyta. Az eltelt húsz évben a bűncselekmények száma folyamatosan csökkent, már nem a mindennapos bűnözés volt a biztonságérzetet leginkább befolyásoló tényező. Az történt ugyanis, hogy a zéró tolerancia és az azt követő egyre keményebb rendőri fellépés jelentős távolságba taszította egymástól a rendőrséget és a polgárok közösségét, és ez a helyzet idővel bűnözést gerjesztő tényezővé vált.

Ezekre a kihívásokra Bratton a modern rendőri szervezet strukturálásának, irányításának, motiválásának és vezetésének szervező elveként kidolgozta a „precíziós rendészet” stratégiáját.

2.2.12.1 A precíziós rendészet alapjai

A precíziós rendészet stratégiájának két legfontosabb eleme a bűnözés és a rendellenességek adatokon és elemzéseken alapuló célzott kezelése és a szomszédsági politika. A korábban alkalmazott rendészeti stratégiák túlzottan technikai jellegű megközelítéssel fordultak a bűnözés kezeléséhez. Stratégiájuk fókuszában az állt, hogy ha a bűnözők kivonása érdekében megfelelő erőket csoportosítanak a bűnözés „forró pontjaira”, ez már rövid távon is a bűnözés csökkenéséhez vezethet. Kevés figyelem összpontosult ugyanakkor a társadalom közösségeire, akik – különösen az etnikai kisebbségek – érzékenyen reagáltak a nagy számú igazoltatásban, előállításban és letartóztatásban megnyilvánuló problémakezelésre. A zaklató rendőri intézkedésekkel szemben egyre kevésbé toleráns társadalom reakciói, a Black Lives Matters mozgalom és a hozzá kapcsolódó elégedetlenségi hullám arra készítette Brattont és vezetőtársait, hogy a korábbi rendészeti stratégiákat felülvizsgálják. Ennek során felismerték, hogy a közösségre káros bűnözők a lakosság kis hányadát teszik ki, a közösséggel való együttműködés pedig erősíti a közbiztonságért vállalt megosztott felelősség tudatosítását



(Bratton–Murad, 2018, p. 32.).

Ennek megfelelően a precíziós rendészet a rendőrség, a politikai vezetők és a széles nyilvánosság együttműködésétől függ. Magába foglalja az ország minden tájáról származó bevált gyakorlatokat, és mivel megérti, hogy a helyi viszonyoknak helyi megoldásaik vannak, a stratégia bármelyik településen megállhatja a helyét a helyi viszonyokhoz alkalmazkodó módosításokkal.

A kialakult helyzetben mindenki számára bizonyossá vált, hogy az addig alkalmazott rendészeti stratégia már nem életképes. A változtatás azonban nem volt egyszerű, hiszen – ahogy Bratton fogalmazott – a rendőrök két dolgot utálnak: azt, ahogy a dolgok folynak és a változást (Bratton–Murad, 2018, p. 33.). Az általános bűnözés mértéke az előző évtizedben tapasztalathoz képest sokkal alacsonyabb volt, ez lehetővé tette, hogy a NYPD úgy tudja a biztonságot felügyelni, hogy bizonyos területeken csökkenti az intézkedések aktivitását, és a rendőri tevékenység hangsúlyait a közösséggel való együttműködésre helyezi át. Felismerte, hogy a bűnözés elleni küzdelem és a rendőri-közösségi kapcsolatok javítása kéz a kézben járva vezethetnek a rendőrséggel szembeni bizalom helyreállításához.

Amíg azonban az első rendőrbiztosi működésének egyik erényeként tartották számon, hogy úgy tudta a rendőri szervezet hatékonyságát növelni, hogy ehhez nem kellett a szervezet felépítését érintő reformértékű változtatásokat végrehajtania, ezúttal a változtatások szükséglete a szervezetet is érintette. A bűnüldöző munka hatékonyságát azáltal növelte, hogy az addig egymástól elkülönült és gyakran rivalizáló bűnügyi egységeket egy ernyőszervezet alá terelte, kiküszöbölve ezzel a visszatartott információkat és ösztönözve az együttműködést mind a nyomozó egységek között, mind pedig a körzet járőreivel.

Külön egységek létesültek a terrorizmus elleni küzdelem eredményesebbé tételére, melyeket felkészítettek a terrorcselekmények területén megjelenő új elkövetési formákra, az ún. „magányos farkas” merényletekre is.

Programjának közösségi rendészeti elemét érintően szomszédsági koordinációs tiszteket képeztetett ki, akiknek feladata a bűnözés csökkentése, a bizalom kiépítése és a közösségekkel együttműködve a problémák helyi szintű kezelése. A közösségi rendészet nem volt ismeretlen fogalom New Yorkban, most azonban a teljes állományt érzékenyítette Bratton arra, hogy a közösségi szemlélet ne csupán az összekötők feladata legyen. Gondoskodott arról is, hogy a szomszédsági koordinátorok reagáló jellegű feladatot ne lássanak el, erre a célra külön



járőregységek működtek a körzetekben. Mindehhez a bűnözés csökkentésének megosztott felelősségét hangsúlyozó kommunikáció társult (Ashraf, 2020, p. 45.).⁷

2.2.12.2 Új programelemek

A stratégia egyrészt bevált gyakorlatokra épített, másrészt új elemekkel is bővült. Bratton korábbi szolgálati helyein szerzett tapasztalatai alapján a bostoni Fenway Park közösségi rendészeti projektje és a Los Angeles-i rendőrség szomszédsági programja bizonyult New Yorkban is alkalmazhatónak. (Ashraf, 2020, p. 51-54.).

A szervezett bűnözéssel szembeni fellépés hatékonyabbá tétele érdekében a NYPD rendszerezte a rendelkezésére álló adatokat. Az erőszakos bűncselekmények jelentős részének elkövetéséért felelős kis számú elkövető azonosítására ezekből az adatokból adatbázist állított össze. Az adatok gyűjtése és feldolgozása a szervezett bűnözés elleni fellépésben érintett és a szervezett bűnözés elleni törvény (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, azaz a RICO) által nevesített szervezetek összehangolt együttműködését igényli.

A szervezett bűnözés elleni fellépés elemeként úgynevezett erőszakcsökkentő munkacsoportokat hozott létre, melyekben az adott körzet nyomozói, a járőrök vezetői, a bandák felszámolására szakosodott nyomozók, kábítószeres nyomozók és szövetségi ügynökök működnek együtt a szervezett bűnözés hatékony kezelése érdekében. A munkacsoportok egymással és a szövetségi bíróságokkal is szoros együttműködésben dolgoznak.

A szomszédsági összekötők a helyi problémákat az ún. Build the Block értekezletek segítségével kezelik, melyeken az adott környék lakói mondhatják el a közbiztonságot érintő problémáikat. Az értekezleteken az információáramlás kétirányú, a lakók egyrészt tájékoztatást kapnak a rendőrség tevékenységéről és a közbiztonság alakulásáról, másrészt maguk is részt vállalhatnak a problémák feltárásában és kezelésében.

A rendőrség külső megítélésének javítása mellett Bratton nagy gondot fordított a belső elégedettség növelésére is. De Blasio polgármesteren keresztül elérte, hogy a sokszor

⁷ A közösségi kapcsolattartók képzése során válságkezelési ismereteiket is bővítették. A CIT (Crisis Intervention Training) képzések kiterjedtek arra, hogy miként vegyék fel a kapcsolatot a problémás közösségek tagjaival, hogyan nyújtsanak segítséget a kábítószer-fogyasztók vagy a mentális gondokkal küzdők problémáinak kezelésében. „A tanfolyam nem teszi tisztjeinket szociális munkássá, de segítséget nyújt az emberek jobb megértésében és biztonságba helyezésében” – nyilatkozta erről Bratton (Bratton–Murad, 2018, p. 35.).



csupán politikai presztízsből indított rendőri intézkedés miatti perek rövid úton megszűnjenek a törvényesen intézkedő rendőrökkel szemben. Korszerűsítette a járműparkot, új védőfelszereléseket szerzett be rendőrei számára, az átszervezések nyomán új pozíciókat, új karrierlehetőségeket teremtett, és biztosította, hogy az ambiciózus tisztviselők ezekhez hozzá is férhessenek. A szomszédsági rendőrség programjának elősegítésére speciális informatikai alkalmazásokat terveztetett, melyek segítségével a rendőrök minden szükséges információhoz közvetlenül férhettek hozzá.

Intézkedései, eredményei tálalására már előző érájában is gondosan ügyelt, ez most sem maradt el, ezúttal azonban figyelme a kétirányú kommunikációs lehetőségek megfelelő kiépítésére összpontosult. Komoly szerepet szánt a közösségi médiának, minden körzet létesített saját Twitter fiókot, a központi fiókját 2017-ben 10 millióan tekintették meg, követőinek száma 775 000 volt. Külön hangsúlyt fektetett arra, hogy ezeken a fiókokon ne csupán a hivatalos eredményközlések, hanem az erőfeszítések mögött meghúzódó bátorságról, együttérzésről és emberségről szóló emberi történetek is helyet kapjanak.

A bűnözés alakulására vonatkozó adatok transzparenciája a bizalomépítés fontos építőkövévé vált a NYPD-ben. A bűnügyi statisztikai adatokat közérthetően, mindenki számára elérhető módon jeleníti meg a NYPD Compstat weboldala (URL-78). Már az is üzenetértékű és tanulságos, hogy az adatokat Di Blasio polgármester és Dermot Shea jelenlegi rendőrbiztos nevében bocsátják ki. A főbb kategóriák mutatói alakulásának trendszerű bemutatása során az előző héthez, az előző hónaphoz, az előző évhez, az előző tíz évhez és az előző huszonnyolc évhez képest mutatja be a változásokat könnyen áttekinthető módon. Az adatok rendelkezésre állnak városi, városrészi, körzeti bontásban, Excel táblában, térképes megjelenítéssel és pdf formátumban is. További hasonló bontású adatok érhetők el minden bejelentett bűncselekményről és szabálysértésről, valamint a lőfegyverhasználatokról is. Külön oldalon szerepelnek a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok, ahol 2015-ig visszamenőleg minden egyes panasz adatai megtekinthetők.

A 2014-ben megkezdett precíziós rendészeti program legnagyobb erénye nem a bűncselekmények számának további radikális csökkenése volt, hanem az, hogy a csökkenést úgy érték el, hogy közben mind a rendőri intézkedések elleni panaszok, mind az igazoltatások és letartóztatások száma csökkent.

A CCRB éves jelentései szerint a rendőri intézkedés elleni panaszok száma a testület 1993-as megalakulásakor rögzített 3 783 esetet követően 2009-ben 7 660 panasznál



tetözött.⁸ Ezt követően folyamatos csökkenés mellett 2014-ben 4 777, 2016-ban pedig 4 283 volt, melynél kevesebb panaszt csak 2001 előtt tettek az intézkedéssel érintett New York-i polgárok (URL-79). A csökkenő bűnözés melletti csökkenő panaszszám a megnövekedett bizalom indikátora is lehet. Az új megközelítés nem használja a letartóztatási számokat a rendőrök teljesítményének mérésére; a rendőröknek mérlegelési jogkört biztosít számos apró kérdés megoldására anélkül, hogy kényszerintézkedéssel szereznének érvényt a jogszabályok betartásának. Ezzel a megközelítéssel létfontosságú a közösségi kapcsolattartás gondolkodásmódjának kialakítása az egész rendőrség körében, miközben pontosan azonosítják azokat az elemeket, amelyek a legtöbb erőszakot okozzák – azért, hogy pontos végrehajtási intézkedéseket hozzanak (Ashraf, 2020, p. 53.).

A korábban idézett 1996-os Amnesty International jelentéshez képest előre lépett a NYPD az etnikai kisebbségek szervezeten belüli reprezentációja terén is (URL-80). Részben ennek következtében is záródik az olló, mely a korábbi években az etnikai megkülönböztetéssel járó indokolatlan Stop and Frisk intézkedések indikátorának bizonyult, és az igazoltatottak és a gyanúsítottak etnikai megoszlása közötti különbséget mutatta. Elmondható, hogy mára gyakorlatilag az igazoltatottak és a gyanúsítottak arányainak etnikai megoszlása nagy hasonlóságot mutat.

A Quinnipac University 2016. május 25-én közzétett közvélemény-kutatási adatai alapján a New York-i lakosok körében 52% volt William Bratton támogatottsága, míg 32%-os az elutasítottsága, ami az etnikai kisebbségek körében egyenletesen oszlott el. Elődjének, Raymond Kellynek ugyan nagyobb, 57%-os támogatottsága volt (szemben a 31%-os elutasítottsággal), azonban az etnikumok közötti megoszlás jóval nagyobb különbségeket mutatott (a fehérek körében 73:6, a feketéknél 47:41, a spanyoloknál 44:38). A NYPD elfogadottsága/elutasítottsága 59:35% volt, a fehér lakosok körében ez az arány 75:19%, a feketéknél 46:45%, míg a spanyoloknál 54:44% (URL-81).

2.2.13 Összegzés

A Bratton által New Yorkban megvalósított precíziós rendészet nem csupán a nagyvárosok stratégiája lehet. Állandó alkalmazási szabályok, merev struktúra helyett inkább a helyi kulturális, politikai, környezeti, demográfiai viszonyokhoz alkalmazkodó keretrendszer, melynek két alapvető szervező elve a bűncselekmények

⁸ Emlékeztetőül: Ekkor a panasztestület tagjait még az NYPD hivatásos rendőrei közül a rendőrbiztos nevezte ki.



kezelésére alkalmazott célzott intézkedések mellett az együttműködéseket kereső és a kollektív biztonság együttes megteremtését programszerűen művelő szomszédsági rendőrség. A korábban már részletezett bizonyíték alapú rendészet ajánlásaival élve több, máshol már bevált rendőri eljárási gyakorlatot épített be stratégiájába (Ashraf, 2020, p. 24.). A program szomszédsági (közösségi) rendészeti eleme két best practice-ből merítette alapvető tartalmi elemeit: Bratton Boston Fenway-i és Los Angeles-i közösségi rendészeti tapasztalataiból, és mindezt új programelemekkel bővítette (pl. a Build the Block értekezletek) (URL-82). A stratégia adatfeldolgozáson alapuló bűnüldözési és közösségi rendészeti komponensének súlypontjai az alkalmazási környezet függvényében alakíthatóak. Egy magas bűnözési rátájú településen inkább a célzott bűnkezelésre helyeződhet a hangsúly, míg ott, ahol a bűnözés alacsonyabb mértékű, a közösségi rendészeti szolgáltatások dominálhatnak. Fontos azonban, hogy sem a célzott bűnkezelési intézkedések, sem a szomszédsági rendőrségi szemlélet nem abszolutizálható. A betört ablakok politikájából származó életminőség-devianciák kezelésére – az arányok megfelelő megválasztásával – éppúgy szükség van a rendészeti stratégia alkalmazásánál, mint a büntetőjogi eszközöktől mentes konfliktuskezelésre. A két komponens között tehát a hangsúly skálázható, de egyik sem hagyható el végérvényesen.

Bratton sikerességének elmélyült szakmai ismeretei, rugalmas alkalmazkodóképessége és innovatív problémakezelő képessége egyaránt kulcsfontosságú kellékei voltak. A kor rendészeti stratégiai elképzeléseinek teljes palettáját nemcsak ismerte, de karrierjének különböző állomásain az adott körülményeknek megfelelően alkalmazta is azokat. A bostoni Fenway Parkban és később Los Angelesben a közösségi rendészet stratégiájával bizonyult sikeresnek, első NYPD-nél töltött időszaka alatt a zero toleranciával megvalósított betört ablakok elméletet ültette át a gyakorlatba, második New York-i rendőrbiztosi időszakában pedig kidolgozta és alkalmazta a több, már létező elgondolás elemeit ötvöző hibrid működési sémát.

Az is kijelenthető azonban, hogy 2016-os visszavonulása után rendkívül bonyolult, végletesen ellentétes kettősségektől sem mentes örökséget hagyott maga mögött. A közösségekkel való együttműködést folyamatosan hangoztatta, majd az igazoltatások és letartóztatások addig soha nem látott intenzitású alkalmazásával operált. Tanácsadóként alkalmazta George Kellinget, elsajátította a közösségi rendészetre építő betört ablakok elméletét, majd zero toleranciát faragott belőle. A Compstat számítógépes adatelemző rendszer kidolgozásával messze megelőzte korát az információ és adatfeldolgozás alapú problémakezelésben, ám ezt sokak szerint



leginkább a vezetők megfélemlítés-szerű számonkérésére használta, mely nem egy esetben a bűnözési statisztikai adatok torzításához vezetett. Világszerte üdvözlötték és adaptálták stratégiáját, miközben az hazájában iniciálója volt annak a társadalmi elégedetlenségi hullámnak, mely a rendőrséggel szembeni bizalmi válsághoz és a Black Lives Matter mozgalom által néhány városban a rendőrség felosztatásának követeléséhez vezetett.

2.3 A rendészeti reformok összegzése, következtetések

A négy európai és a New Yorkban 1994 és 1996, valamint 2014 és 2016 között végrehajtott rendészeti reformok részletes vizsgálata a magyar rendészet kíváncsán működését érintően állást foglalni kívánó kutató számára csak akkor kecsegtet haszonnal, ha ezek tapasztalatait kutatása céljainak megfelelően „becsatornázza”. Szükséges tehát a hazai helyzet vizsgált szempontjaira koncentrálni és leszűrni a megszerzett ismeretek tanulságait.

Kutatásom fő célkitűzéseit és kérdéseit érintően kiemelt fontosságú, hogy milyen helyzetek eredményezhetnek rendészeti reformot. A magyar rendészet vizsgálatához szintén lényeges, hogy az alkalmazott rendészeti stratégiák milyen eredménnyel jártak, és miként befolyásolták a rendőrség és a társadalom viszonyát. Eddigi megalapozó vizsgálódásaim előzetes várakozásaimat meghaladó mennyiségű és értékű információt biztosítottak arra vonatkozóan, hogy mivel kell szembenéznük a rendészeti reformra készülő államoknak, milyen stratégiai és taktikai szempontok vezethetnek sikerre vagy ítélnétek bukásra egy reformot. Külön „csokorba” gyűjtöttem a vizsgálat eddigi részeredményei alapján a reformoknak a jelen és a jövő rendészeti rendszereiben meghatározó plurális rendészetre gyakorolt hatása, valamint a magyar rendészet vágyott átalakulásának jelmondatává vált decentralizáció, demilitarizáció, depolitizáció körében szerzett ismereteket.

A reformokkal elérni kívánt eredmények megvalósításához nélkülözhetetlen a szervezet tagjainak megfelelő orientációja. E téren jelentős szerepet játszik a teljesítményértékelés. Éppen ezért kutatási terveimben fontos helyet kap a magyar rendőrség teljesítményértékelési rendszerének vizsgálata, melyhez kiváló alapot nyújtottak a nemzetközi térben végzett vizsgálataim. Végül pedig a rendőri tevékenység bűnözésre gyakorolt hatásával kapcsolatban keletkezett tanulságokat foglalom össze.

A leírtak alapján a tanulmányozott nemzetközi reformok legfontosabb tapasztalatait



az alábbiakban összegzem.

2.3.1 A reformokat szükségessé tevő körülmények, a reformok okai

A vizsgált öt rendőrségi reform végrehajtásának okai három nagy csoportba oszthatók. A hagyományosan decentralizált önkormányzati rendőrségeket működtető nyugat-európai országok esetében ezek az alábbiak voltak:

- a rendőrségi szolgáltatások színvonalának egységesítése;
- az önkormányzati és állami rendőri szervezetek működésében tapasztalható párhuzamosságok megszüntetése;
- az egymástól elzártan működő nyilvántartások és információs rendszerek összekapcsolása, egységes információs bázis kiépítése;
- az alkalmazott rendészeti stratégia egységesítése;
- részben az előző pontban leírttal összefüggésben a költséghatékonyság növelése.

Mindettől markánsan eltér a cseh rendőrségi reform oksági háttere, amely a Cseh Köztársaság létrejöttével a megszűnő föderális állam közigazgatási struktúrájának szükségszerű átalakítása mellett a rendszerváltó államok demokratizáló törekvéseinek jegyeit is magán hordozza. Ezek között szerepel a rendőrség szolgáltató szerepének növelése, a társadalommal való szorosabb kapcsolat kiépítésének igénye, az átlátható és elszámoltatható működés feltételeinek kialakítása, valamint a túlzott bürokrácia visszaszorítása is. Mindemellett a rendőrség infrastruktúrájának, eszközeinek, informatikai rendszereinek a kor színvonalához igazítása sem tűrt halasztást.

A New Yorkban végrehajtott változtatások oka az első, 1994 és 1996 között végbement reform során egyértelműen a közbiztonság rossz állapota és a rendőri működés hatékonyabbá tételének igénye volt. A húsz évvel későbbi változtatások szükségletét elsősorban az előző reformok hibáinak kijavítása jelentette, melyek okán a rendőrség és a társadalom végletesen eltávolodott egymástól.

Minden vizsgált reform esetében azonban közös ok a globalizálódó biztonsági veszélyek hatékony kezelésének szükséglete. Szintén valamennyi e dolgozatban elemzett rendészeti reformra érvényes következtetésként állapítható meg az is, hogy a reformot indukáló körülmények között alapvető fontosságúak azok a társadalmi



változások, amelyek a közbiztonságra negatív hatással vannak. Ez azonban egy nehezen feloldható, ellentmondásos helyzetet szülhet. A közbiztonság válsága sok esetben a reform egyik alapvető oka, azonban, ha a közbiztonság veszélyben van, a változtatási törekvésekkel kapcsolatban könnyen teret nyerhet az a nézet, hogy az elvonja a figyelmet a fő célról. Nyugalmi helyzetek viszont nem indukálnak reformot. E megközelítés sajnálatos következménye, hogy a rendőrség reformja kevés eséllyel valósul meg akkor, amikor a legnagyobb szükség lenne rá.

2.3.2 Az alkalmazott rendészeti stratégiák

- a. Az NYPD-nél alkalmazott rendészeti stratégiák tapasztalatai és a rendészeti modelleket érintő kutatások alapján látható, hogy az új rendészeti modellek egy már alkalmazott modellnek – jellemzően az időben előzőnek – a reflexiói, melyek az ezredfordulóig gyakorlatilag felváltva helyezték előtérbe a hatékonyságot és a törvényességet. A XX. század második felétől alkalmazott működési sémák közül mindössze négy – a bűnözés elleni harc, a törvényes rendfenntartás, a közösségorientált rendészet és a köz- és magánrendészet feladatmegosztásának XX. század végén kialakult elgondolásai tekinthetők önálló modellnek (Ponsaers, 2001. p. 473.). A XXI. században az információtechnológia fejlődésével létrejött „policing” megoldások inkább tekinthetők taktikai elvrendszernek, mint rendészeti stratégiának.
- b. Mind az öt vizsgált reform hangsúlyos eleme a közösségekkel folytatott szoros partneri együttműködés. Minden reform értékelésében elhangzik ugyanakkor, hogy a közösségi rendészet stratégiája leginkább retorikai szinten valósult meg, a működés tartalmi jegyeit érintően a rendőrség és a közösségek eltávolodása tapasztalható. Fontos kiemelni, hogy mindez a társadalmi és technológiai változások óhatatlan következménye, a XX. század utolsó harmadában virágkorát élő közösségi rendészeti stratégia eredeti formájában nem alkalmazható. A közösség biztonsági szükségleteinek kielégítése érdekében működő rendészet a jövőben is a közösség partnerségére támaszkodva tudja azt eredményesen szolgálni. A XXI. század rendészeteinek egyik legfontosabb kihívása, hogy miként tud alkalmazkodni a megváltozott helyzethez.
- c. A betört ablakok stratégiája alkalmazásában a rendőrség szerepe a közösség informális ellenőrzési mechanizmusainak megerősítése. Ez azonban elrettentő rendőri fellépéssel nem érhető el (Meares, 1998).



- d. A Brattont megelőző időszak New York-i közösségi rendészeti programjainak vagy Brattonnak a csellengő iskolás korúak begyűjtését és iskolába szállításával az iskolakerülés felszámolását célzó projektjének tanulsága is rávilágít arra, hogy a széles körű elfogadottság és együttműködés nélküli elszigetelt közösségi rendészeti programok kudarcra vannak ítélve.
- e. Szükségszerű elválasztani a közterületi rendezetlenségek kezelését prioritásnak tekintő betört ablakok elméletét a New Yorkban, az 1990-es évek közepén kidolgozott, majd világszerte alkalmazott zéró tolerancia stratégiájától, mert amíg a betört ablakok elmélete a közösségre orientált rendészet alkalmazásában szükséges, hatékony és életképes, a zéró tolerancia egyre erőteljesebb alkalmazása előidézője volt a Black Lives Matter mozgalom utcai demonstrációiban és zavargásaiban kicsúcsosodó rendőrséggel szembeni bizalmi válságnak.
- f. Az olyan, felülről kezdeményezett, represszív, mennyiségi tevékenységen alapuló taktikák, mint a zéró tolerancia, rövidtávon hatékonyak lehetnek, távlatosan azonban kontraproduktívak, mert eltávolítják a rendőrt a védelmezett közösségtől.
- g. A NYPD-hez hasonló, erős hierarchizáltságú szervezetekben a szervezeti struktúra egészét érintő átfogó reform nélkül keresztül vihetőek a korábbtól eltérő új rendészeti stratégiai elképzelések. A zéró tolerancia hatékonyságának titka több rétegű. Egyrészt rendkívül jó interpretálhatóságából fakad, hiszen a rendőrök a Stop and Frisk feladatait könnyen értelmezni tudták, különösen azután, hogy teljesítményüket az alkalmazott kényszerintézkedések (igazoltatás, bírság, letartóztatás) száma alapján értékelték, vezetőiken pedig a szigorú Compstat értekezleteken kérték számon az elért eredményeket. A stratégia lényegi üzenetét militáns hangvételű, egyszerűen érthető üzenetekkel lehet kommunikálni a lakosság irányába. Ez a retorika segítette hozzá Giuliani polgármesterré választásához, melyet hosszú ideig felhatalmazásnak is tekintett arra, hogy ígéreteit a kommunikációhoz hasonló keménységű rendőri fellépéssel váltsa tettekre. Az egyszerűen közvetíthető stratégia azzal – a politika szempontjából egyáltalán nem közömbös – tulajdonsággal is bírt, hogy eredményeit nem kellett a társadalom összetett mechanizmusain keresztül levezetni, azok közvetlen visszacsatolást jelentettek New York lakosainak Giuliani választási ígéreteinek valóra váltásával kapcsolatban.
- h. Kevesebb figyelem övezte ugyanakkor a stratégia megvalósítását lehetővé tévő vezetési módszereket. A kritikus tömeg elvére épülő problémakezelés során



Bratton alapos elemzést követően kiválasztotta azokat a területeket (a metrót és a kábítószeres bűnözést), melyekhez megfelelő erőforrásokat koncentrált, kezelésükkel pedig a problémák sokaságára tudott hatni. Mindezt a bűnözés csökkenésének olyan szakaszában tette, amikor a relatíve kis mértékű, koncentrált beavatkozás a bűnözés további jelentős csökkenéséhez járult hozzá. A 76 New York-i rendőrkörzet parancsnokainak széles körű döntési jogkört biztosított a bűnözés kezelésében, ugyanakkor az eredményeket rendkívül szigorúan kérte számon a Compstat értekezleteken.

- i. A Bratton második New York-i rendőrbiztosi időszakában alkalmazott precíziós rendészeti elgondolás több, korábban kidolgozott rendészeti stratégiai elgondolás ötvözte, melyben a bűnügyi szolgálat feladata a korábban kezelt bűncselekmények adatai, az elkövetőre vonatkozó adatok és a terület demográfiai jellemzői alapján prediktív elemzés segítségével meghatározni a bűnözés forró pontjait és a beavatkozás módját. A program másik eleme a közösségi rendészet módszereit használja a bizalom építésére és a lakókörnyezetben jelentkező kriminális problémák kezelésére.

2.3.3 A rendészeti reformok „természete”

- a. A reform nem csodafegyver. Minden reformprogramnak az elérendő célok és a javasolt intézkedések közötti összefüggések világosan megfogalmazott értelmezésén kell alapulnia. A reformokat ugyanis gyakran kizárólag céljaik kívánatossága, nem pedig megvalósíthatósága indokolja. A gyakori átszervezések hiábavalóságáról Petronius Arbitaer véleménye az alábbi volt (idézi Bayley–Shearing, 2001, p. 19.):

„Nagyon keményen képeztük magunkat – de úgy tűnik, minden alkalommal, amikor elkezdünk csapatokká formálódni, átszerveznek bennünket. Életem későbbi szakaszában kellett megtanulnom, hogy hajlamosak vagyunk minden új helyzetet átszervezéssel kezelni: ez egy csodálatos módszer lehet a haladás illúziójának megteremtésére, miközben zavart, eredménytelenséget és demoralizációt idéz elő.”

A reformot életre hívó és a jelenlegi válságát okozó körülmények vizsgálata alapján levonható az a következtetés, hogy a közbiztonságot sújtó, politikai választ sürgető drámai események sokkal inkább tekinthetők a nyugat-európai rendészeti reform motorjának, mint az ésszerű és tudományosan alátámasztott jó rendfenntartásra törekvés.

- b. *„Lehetséges-e a közbiztonság megvédelmezését egy időben választási programmá*



és politikai konszenzussá formálni? – kérdezi Finszter az európai rendészeti reformokat vizsgálva, majd így folytatja (Finszter, 2018, p. 446.):

„Ez akkor lehetséges, ha a kormányzati szándékot stratégiai gondolkodás segíti, és az átalakítás programja törvényhozási aktusban ölt testet. Ezzel magyarázható, hogy az 1985-ben elkezdett francia rendészeti reform, illetve az 1990-es évek elején elindított belga és holland rendőrségi átszervezések több kormányváltáson keresztül is töretlenül haladhattak a maguk útján.”

Nos, a jelenből visszapillantva úgy tűnik, hogy e folyamat a 2010-es évek közepéig tartott. A belga társadalom erős megosztottsága kormányváltásokat és gyakori kormányváltásokat generált, a közigazgatás irányítását régiós és szövetségi szinten sok esetben rivális hatalmi formációk gyakorolták, mely az egységes rendészeti megközelítést erősen hátráltatta (Devroe–Ponsaers, 2013; Devroe–Ponsaers, 2021).

A rendészeti reformok hosszú távú sikerének alapja a társadalmi és politikai stabilitás. Mint ahogy azt a belga és cseh reformról szóló elemzésből láthattuk, e stabilitás hiánya könnyen eredményezheti a reform kudarcát. A rendészet nem tehető ki hatalmi csapongásoknak. Állandósult politikai erőter és a rendészet működésének alapértékeit érintően rendkívül erős és tartós politikai és társadalmi konszenzus szükséges ahhoz, hogy a rendészet és közösség viszonya szilárd, bizalmi alapú, partneri és konstruktív maradjon.

- c. A rendőrségek önmagában álló reformja nem hatékony. Az elemzett európai rendőrségi reformok egyértelműen alátámasztják, hogy a rendőrségek reformját az átfogó rendészeti és büntető igazságszolgáltatási reform részeként szükséges végrehajtani. A közbiztonság és az igazságszolgáltatás egymáshoz kapcsolódó szervezetek rendszerét igényli. A rendészet hatékony működése csak ezek összehangolt működésének eredményeként képzelhető el (Bayley, 2001, p. 42.).
- d. Úgy a belga, mint a világ számos országában végrehajtott rendészeti reformmal kapcsolatos fontos tétel, hogy a reformokat politikusok és (jó esetben) tudósok találják ki, majd tervezik meg és rendőrök hajtják végre. Ahogyan Wesley Skogan a *Why the reforms fail?* című munkájában megvilágítja, a reformok ötletei és tervei a rendőrség szervezetén kívülről érkeznek, gyakran politikai töltetűek, és inkább az előző, sok bírálattal illetett rendészeti berendezkedéssel szembeni reakcióként értelmezhetők, semmint az ideális rendőrség érdekében tett erőfeszítésként (Skogan, 2008, p. 2.). A sikerhez pontosan megfogalmazott problémák, ezekből eredeztetett célok és világos megvalósítási módszertan kell (Bayley, 2001, p. 19.).

A vizsgált reformok – főként az egykori szocialista országokban végrehajtottak – tapasztalatai alapján egyetértek David H. Bayleyvel, aki az Egyesült Államoknak



a más országokban végrehajtott demokratizáló rendőrségi reformjainak tanulságait összegző művében (Bayley, 2001) hangsúlyozza: nincsenek univerzálisan alkalmazható rendőrségi reformstratégiák. Az adott ország rendészeti berendezkedésének hagyományai, a rendőrségek és a társadalom viszonya, a jogszabályi környezet, a szervezeti kultúra és számos egyéb, külső tényező (lásd még a korábban részletezett kontingenciaelméletekről írtakat) meghatározó arra nézve, hogy miként lehet megváltoztatni és a demokratizálás felé elmozdítani egy-egy ország rendőrségét.

A demokratikus rendfenntartás normái országonként eltérő intézményi mechanizmusokkal valósíthatók meg (Bayley, 2001, p. 36.). Minden államban más-más gyakorlatok szerezhettek érvényt a demokratikus működésnek. Amíg az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában a közösségi rendészet konstruktív partnerségeket hoz létre, az ukrán és kazah reformok a zéró tolerancia brandként történő alkalmazásával a társadalommal szembeni kontroll növelésére törekedtek.

A vizsgált rendőrségi reformok tapasztalatai alapján különösen érvényes Vári Vincének a különböző rendészeti modellek alkalmazásáról alkotott álláspontja:

„Az elemzettek fényében kijelenthető, hogy az egyes rendőrségi irányítási sémák előnyeinek és a hátrányainak latolgatása helyett az egyes modellek önkéntelen hatalmi torzulásának veszélye jelenti a legnagyobb kihívást a társadalomba integrált rendőrség eléréséhez vezető úton.” (Vári, 2018)

- e. A szervezeti változások előidézésének elengedhetetlen feltétele a rendőri vezetés tartós és szilárd elkötelezettsége (Bayley, 2001, p. 20.). Vélhetően ez a reformok egyik legfontosabb tanulsága. A rendőri működés bármely elemének megváltoztatása során kulcskérdés, hogy a rendőri vezetés miként készíti a szervezet tagjait a változtatásra.

Minden felülről lefelé végrehajtott változtatás kulcsa, hogy a megújulást kezdeményezők miként tudják szándékukat megértetni a végrehajtók különböző szintjeivel, majd hogyan tudják megnyerni őket törekvéseiknek. E tekintetben a túlnyomóan a strukturális változtatásra összpontosító nyugat-európai átalakítások nem nevezhetők sikeresnek, minden vizsgált, reformmal érintett országban jelentős ellenállásba ütköztek az újító törekvések. Elengedhetetlenül fontos tehát a reformmal érintett rendőri szervezetek tagjainak támogatása is. Ehhez kulcsfontosságú, hogy a végrehajtókat be kell vonni a tervezésbe, elgondolásaikat meg kell jelentetni a reformprogramban. A reform végrehajtásának vezetői az átfogó változások minden szintjén meg kell, hogy teremtsék azokat a feltételeket,



amelyekkel lehetővé válik a reformcélok elérése. Mindezzel megkönnyíthetik a reform belső elfogadását. Gondoskodni kell arról is, hogy a változtatások eredményeiről rendszeres visszacsatolásokat kapjanak a rendőrök. Ezek vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy a statisztikai adatokon alapuló visszacsatolások sokkal kevésbé meggyőzőek, mint az informális csatornákon érkező vélemények. Ennek szem előtt tartásával, a véleményvezérek meggyőzésével az érintettek nagy csoportjait lehet a változások mellé állítani (Bayley, 2001, p. 20. és 22.).

- f. A belga és holland reformokból látható fontos tanulság, hogy mindkét országban erős törekvés volt arra, hogy a felülről lefelé irányuló átalakítási folyamattal párhuzamosan alulról építkező rendészeti stratégiaalkotás történjen. A helyi szintről építkező rendészeti stratégiák nem csupán a nemzeti és helyi érdekek összehangolásában, hanem a központosítást fenntartásokkal kezelő helyi és regionális szintű közigazgatási, politikai és rendészeti vezetők megnyerésében is fontos szerepet játszanak (Bruggeman–Ponsaers, 2011, p. 2.).
- g. Az európai rendőrségi reformok vizsgálata után kijelenthető, hogy a XI. század strukturális rendészeti reformjainak „érvényességi ideje” jóval rövidebb, mint az előkészítésükhöz és a bevalásukhoz szükséges idő. Amíg a reformok egyes elemei jogi aktusokkal vagy személyzeti döntésekkel gyorsan megvalósíthatók, a szervezeti kultúrára mindez sokkal lassabban fejti ki hatását. A megújulásra tehát nem szabad egyetlen, változást kiváltó eseményként tekinteni, azt sokkal inkább folyamatként szükséges értékelni. Terpstra és Fyfe a holland és skót reformot érintő összegzésükben a következő, rendkívül tanulságos megállapítást teszik (Terpstra–Fyfe 2019. p. 106.):

„(...) A rendőrség reform az intézményfejlesztés folyamata, amely nemcsak változás, hanem folyamatosság kérdése is. A teljes átalakulás álma, vagy inkább délibábja helyett a társadalmi változásokra reagáló innováció és a fejlesztés lépésről-lépésre építkező folyamata realitásabbnak tűnik. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a jövő rendőrségi reformjait kevésbé a szervezeti felépítésre és a strukturális kérdésekre, hanem jóval inkább az intézményekre és a rendőrség szakmai minőségének javítására kell összpontosítani.”

- h. Minderre majd’ két évtizeddel e reformokat megelőzően William Bratton munkássága szolgált jó példát. A New York-i rendőrség reformjára a szervezet radikális átalakítása nélkül, a működés tartalmi jegyeinek megújításával került sor. A fordulóponti helyzetkezelés és a kritikus tömeg elvére épülő vezetési stratégia a korábban már kifejtett módon alkalmasnak bizonyult arra, hogy strukturális reform nélkül, erőforrásainak hatékonyabb kihasználásával érjen el



jelentős javulást a bűnözés kezelésében. Bratton első rendőrbiztosi korszakának tapasztalatai azonban egyértelmű bizonyítékai annak, hogy a kis súlyú rendezetlenségek represszív kezelése, a kényszerintézkedések magas száma a bűnözés számszerű alakulására rövidtávon hatással lehet ugyan, de a rendőrség társadalomba ágyazottságára rendkívül károsan hat, a társadalom rendőrségbe vetett bizalmát erősen rombolja. Minden, a rendőri tevékenységet valamilyen sablonszerű működési sémában elképzelő stratégiával kapcsolatban a legfontosabb tanulság, hogy a bűnözés kezelése során a közösség és a rendőr bizalmi viszonyának kiépítését semmilyen rendészeti politika nem kerülheti meg, elmélyíteni pedig senki más nem tudja, csak a közösség és a rendőr.

- i. A rendőrség szervezeti kultúrából fakadó magatartása nem változtatható meg formális, rendőrségen belüli átszervezéssel. A szervezeti struktúra egyes elemeinek megváltoztatása nem lehet jelentős hatással a működés tartalmára, ha nem jár együtt a jóval lassabban bekövetkező szervezeti kultúraváltással is. Ugyanez vonatkozik a rendőrség egészének reformjaira is. Bayley szerint az amerikai tanácsadók gyakorta javasolják a külföldieknek, hogy decentralizálják a rendőrségeiket. Az egyes nemzeti rendőrségek struktúráját azonban nagyon nehéz megváltoztatni (Bayley, 2001, p. 21.). A nyugat-európai reformokból látható, hogy a demokrácia a centralizált és decentralizált rendszerekkel egyaránt összeegyeztethető. Az egységes nemzeti rendőrségek létrehozásának szükségképpen centralizáló hatásait számos, a társadalom biztonsági szükségleteit megjelenítő és az átlátható, elszámoltatható működést elősegítő, a kormányzati irányítástól független konzultációs fórummal, ellenőrző szervezettel igyekeztek ellensúlyozni. És bár a belga, holland és skót reformokat egyaránt kritikák érték a centralizált működési jellemzők egyre markánsabb megjelenése miatt, a működésbe ágyazott fékek és ellensúlyok biztosítják, hogy egy centralizált rendszer is lehet szolgáltatásorientált, állhat a jog uralma alatt, védelmezhet emberi jogokat. Ennek ellenpontjaként érdemes megjegyezni, hogy Bratton első korszakának egyik fontos tapasztalata az, hogy a decentralizált rendszer sem nyújt önmagában garanciát a demokratikus működésre.
- j. A szervezeti kultúra megváltoztatását figyelmen kívül hagyó reformok következményeként olyan fontos tartalmi elemek szorultak háttérbe, mint az integráció, a közösségi rendészet gyakorlati végrehajtása, vagy a vezetés és a képzés közös jövőképek formálása (Devroe–Ponsaers, 2013, p. 85.; Bruggeman et al. 2010, p. 40.).



- k. Az anyagi erőforrások elősegíthetik a kívánt változásokat. Nem nélkülözhetetlenek, de soha nem elegendőek ezek megvalósításához. Ahogy azt a cseh rendőrség szimbolikus épület-felújítási és járműpark-korszerűsítési „P1000” projektje is mutatja, a többlet erőforrások önmagukban nem eredményeznek megújulást. Az erőforrások növelése megkönnyítheti a változást, de nem hozza azt létre. Ugyanakkor az is látható, hogy amennyiben a változást csupán az erőforrások átcsoportosításával kívánják megvalósítani (lásd a cseh vagy a skót reform elemzésénél írtakat), úgy az az addigi feladatokban deficitet okozhat. Többlet-erőforrások bevonásának eredményeként ugyanakkor nagyobb valószínűséggel következik be a változás, mint a meglévő erőforrások újraosztásával (Bayley, 2001, p. 22. és 25.).
- l. Bruggeman és Ponsaers fontos tételeként szögezi le, hogy a reformok beválásának vizsgálatához nélkülözhetetlen feltétel a reformot megelőző helyzet pontos felmérése. Csak az ilyen, szilárd elrugaszkodási pontról lehet a jövőbeni értékeléseket elvégezni (Bruggeman–Ponsaers, 2011, p. 3.). Amíg ez a holland reform esetében megtörtént, Belgiumban elmaradt. A reformok nyomon követése kötelező a szükséges korrekciók végrehajtása érdekében. Amennyiben azonban az értékelések a jövőorientált korrekciók helyett csupán a múlt hibáira fókuszálnak, az káros lehet a reform megvalósulására (Bayley, 2001, p. 24.).
- m. Az új rendszert nem szabad a bevezetésétől fogva betonbiztosra tervezni. A megfelelő szilárdság és az „utánállítási” lehetőségeinek biztosítása egyaránt fontos, miként az is, hogy a bevezetést követően az új rendszer döntéshozói fogékonyak és nyitottak legyenek a kritikára. A belső és a külső kritika egyaránt szükséges, hiszen ez tartja éberen a döntési helyzetben lévőket. Ebből a szempontból fontos, hogy a rendszerek nyitva álljanak a tudományos érdeklődés számára. A kritikus és független tudományos rendőri kutatások elengedhetetlenek ahhoz, hogy a rendszerek működése átlátható és a változtatási igényekre nyitott maradjon.

2.3.4 A rendészet átalakulása és a plurális rendészet szerepe

- a. A Nyugat-Európában végbement reformok járulékos eredményeként a rendőri szervezetek egyre inkább a társadalom szövetéből kiszakadó, absztrakt szervezetté alakulnak át. A reformok nyomán létrejött egységes nemzeti rendőrségek tevékenységének fókuszában a nemzeti biztonsági érdekek kiszolgálása, a globális biztonsági veszélyek kezelése áll, emiatt a helyi közösségekkel ápoltt kapcsolataik



egyre formálisabbá válnak. Mindezt felerősítik a digitális technológia nyújtotta lehetőségek, melyek kihasználásával a rendőrség kevésbé igényli a közösségekkel addig működtetett szoros partnerséget. A jövőben számítani lehet arra, hogy a rendőrség elvont jellege még kifejezettebbé válik, ami távlatosan befolyásolja és megváltoztatja majd a rendőri szervezetek tagjai közötti kapcsolatokat, a rendőri munkát, valamint a rendőrség és társadalom viszonyát.

- b. Az előző pontban felvázolt problémát a nyugat-európai államok úgy orvosolják, hogy a plurális rendészet állami rendőrségen kívüli szereplőit (önkormányzati rendészeti erők, magánrendészet) felhatalmazásaik növelésével, képzésük fejlesztésével, egyes esetekben anyagi támogatással helyzetbe hozzák, hogy a rendőrséggel és a társadalom helyi közösségeivel partnerségben kezeljék a kis súlyú jogsértések helyi szintű kezelését.

A rendészet kiterjesztése szükségszerű, az elemzett reformok tapasztalatai alapján számos lehetőséget és veszélyt magában hordozó jelenség. A plurális rendészet szereplői fontos elemei lehetnek a helyben jelentkező biztonsági problémák közösségi szintű kezelésének, ezzel tulajdonképp a közösségi rendészeti szemlélet továbbélésének lehetőségét biztosítják a megváltozott biztonsági mezőben. A korábbiakban leírtak szerint a többszereplős rendészet a magyar és az egykori szocialista országok számára érdemi lehetőség arra, hogy a rendészet kiterjesztésével erősödjön a decentralizált, demilitarizált, depolitizált közbiztonsági rendszer. Az elemzett országok rendőrségi reformjai azonban számos tanulsággal szolgáltak arra vonatkozóan, hogy a professzionalitás és az elszámoltathatóság hiányosságai jelentős akadályok az egyes szervezetek társadalmi elfogadottsága, beágyazódása előtt. Az eltérő gazdasági erővel és finanszírozási lehetőségekkel rendelkező települések eltérő színvonalú közbiztonság-szolgáltatást tudnak nyújtani. A feladatok pontos meghatározásának hiánya a szervezetek rivalizálását és a párhuzamos feladatellátás veszélyének növelését okozhatja, a magánbiztonsági szereplők megerősödése együtt járhat a magánérdekeknek a közérdekekkel szembeni előtérbe kerülésével.

2.3.5 Decentralizáció, demilitarizáció, depolitizáció

A magyarországi reform hármas kívánalmaként emlegetett decentralizáció, demilitarizáció és depolitizálás egyben az egykori szocialista országok demokratizáló átalakítási szükségletének alapkövetelményei is. A vizsgált reformok tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy ezek közül a decentralizálás hiányában is létezhet modern,



demokratikus, jogállami rendőri működés. A centralizált rendőrségi struktúra demokratikus működtetéséhez fűződő talán legfontosabb tanulságot a belga Szövetségi Rendőrségi Tanács (Federale Politieraad) értékelő tanulmánya szűri le (idézi Brugemann et. al. 2010, p. 18.):

„Bármely rendőri struktúrában alapvető fontosságú a megfelelő egyensúlyi helyzet megtalálása a központ egységesítő törekvései, valamint a helyi autonómia, a sokszínűség és a kezdeményezési lehetőségek között. Szintén hasonló egyensúly megtalálása szükséges a megelőző és represszív megközelítés, a funkcionális hatalom és a demokratikus irányítás és az elszámoltathatóság között, az általános megközelítés és a specializáció között. Az egyensúlyi helyzet sohasem lehet végleges. Az egyensúlyi pontok elhelyezkedésére hatással vannak a körülmények, a társadalomban és a szervezetben bekövetkezett változások egyaránt. Véleményes az is, hogy van-e optimális egyensúly és az a felsorolt szélső értékek között hol helyezkedik el. Az alapvető kérdés azonban az, hogy a rendőrségi struktúra tartalmaz-e elegendő lehetőséget, kínál-e elegendő garanciát a megfelelő egyensúly eléréséhez.”

A belga, holland és skót reformok vizsgálata során volt tapasztalható leginkább, hogy a reformok nyomán létrejött egységes nemzeti rendőrségek belső szervezeteiben a vezetők és beosztottak közötti távolság nőtt, a kollegiális szervezeti légkört egyre inkább a parancsok uralma váltotta fel (Terpstra et. al. 2019). Az Amnesty International és az ENAR (European Network Against Racism – Európai Rasszizmus Elleni Hálózat) jelentéseiből tudhatjuk, hogy a belga rendőrség intézkedései egyre markánsabb militáns jegyeket mutatnak. A terrorizmus elleni küzdelem vagy a COVID járvány elleni hatékony fellépés érdekében a rendőrségek megnövelt felhatalmazása, de általában a represszív stratégia térnyerése (lásd a skót rendőrség „strathclydifikáció”-ját) a demilitarizálás ellen ható tényezők. Mindezek azonban nem jelentik azt, hogy a rendőrség működése ezekben az országokban ne lenne demokratikus. Mi több, amennyiben Sherman (2001) megállapításából kiindulva – mely szerint a demokratikus jogállamban az irányítottak beleegyezése ad legitimitást és erkölcsi jogot a kormányzáshoz – közelítjük meg Devroe és Ponsaers (2021) azon tapasztalatát, hogy a Belgiumban elkövetett terrorcselekményeket követően a társadalom egyetértésével erősödött a rendőrség represszív fellépése, úgy azt is megállapíthatjuk, hogy a biztonságot veszélyeztető válsághelyzetekben társadalmi igény mutatkozik a rendőrség katonai jellegének erősítésére. Ponsaers és Devroe ezt érintően fontosnak tartotta kiemelni (Devroe–Ponsaers, 2021, p. 302.):

„Minél hosszabb egy válság, annál kivételesebb körülmények és ellenőrzési intézkedések normalizálódnak, amelyek felülírják az eredeti, konszenzuson alapuló rendőri tevékenységet, és végül új rendőri rendszerhez és modellhez vezetnek.”

A politikához közel sodródó rendőrség azonban ki van téve annak a veszélynek, hogy működését nem a társadalom, hanem az államhatalom szolgálatába állítja. Ez az aggodalom jelenik meg a holland rendőrség reformját vizsgáló Van Sluis és Devroe



(2021) korábban idézett kutatásában, de egyértelmű jelei fedezhetők fel William Bratton első rendőrbiztosi korszakában is, melyben egyértelmű volt a küldetése: az őt kinevező Rudy Giuliani polgármester közbiztonság javítása vonatkozásában tett választási ígéreteinek teljesítése a nagy számú kényszerintézkedés, a kis súlyú jogsértések szigorú megtorlása, ezáltal pedig a rendőrség iránti társadalmi bizalom jelentős eróziója árán. Bratton stratégiájának követendő nyugati mintaként való eltorzított alkalmazása Kazahsztánban és Ukrajnában egyenesen azt eredményezte, hogy a rendőrség a kormány politikai hatalmának megőrzése érdekében alkalmazta a zéró toleranciát (lásd Marat korábban idézett, 2018-as tanulmányát).

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a decentralizálás, demilitarizálás, depolitizálás hármas követelményeiből ez utóbbi hiánya jelenti a legnagyobb veszélyt a közösség érdekében megvalósuló demokratikus működésre.

2.3.6 A rendészeti reform és a teljesítményértékelés összefüggései

- a. A reform végrehajtói, a rendőrök leginkább akkor állnak a változás mellé, ha úgy érzik, hogy ez személyes érdekükben is áll. A reformátoroknak mind a rendőrségi szervezeteken belül, mind azokon kívül ügyelniük kell arra, hogy ne becsüljék alá azoknak az embereknek a motivációját, tudását vagy készségeit, akik munkáján változtatni próbálnak. Nem fogják elfogadni azt a változást, ami több munkát eredményez vagy számukra nem értelmezhető. E vonatkozásban kulcsfontosságú a teljesítményértékelés szerepe. Amennyiben a működés eredményességét csak a mérhető mutatók alakulásán keresztül ítéljük meg, úgy könnyen előfordulhat, hogy számos mérhető, de kevésbé fontos tényezőt kiemelt figyelem fog övezni, a nem mért teljesítmények pedig még akkor sem kapnak figyelmet, ha azok rendkívül fontosak. A Compstat és a hozzá hasonló információtechnológiai rendszerek képessége a rendőrök intézkedéseinek különböző szempontú elemzésére kétségtelenül csábító. Bratton után számos amerikai város fejlesztette ki a saját Compstat rendszerét, amelyben a bűncselekmények számszerű alakulása, a letartóztatások, a lefoglalt fegyverek adatainak figyelemmel kísérése képezte a teljesítményértékelés alapját. Skogan rámutat, hogy mindez azzal a nemkívánatos hatással járt, hogy a rendőrök jóval kevésbé figyeltek a közösségekkel való szoros kapcsolat fenntartására, a bűnmegelőzési projektekből való aktív részvételre. A vezetők tehetetlenné váltak azokban az esetekben, amikor egy-egy kerület bűnözési statisztikája ugyan remekül alakult, a lakossági fórumokon azonban számos panasz érkezett a csellengő, galeribe verődő fiatalokra, a falfirkákra vagy a szemetelésre.



Ezekre vonatkozóan ugyanis nem voltak mért adatok, alakulásukat nem övezte kellő figyelem (Skogan, 2008, p. 30.).

- b. A teljesítményértékelést érintően szintén fontos, mérlegelendő körülmény, hogy a reformok sikere érdekében a vezetők az „output” vagy az „outcome” jellegű teljesítményeket ismerik el. Az „output” az elvégzett munkára, az „outcome” pedig tisztán az eredményre utal. A rendőrségi reformokkal szemben leggyakoribb elvárás, hogy az átalakulással csökkenjen a bűnözés. Skócia és Hollandia példáján látható, hogy ha az egyes rendőri intézkedések számszerű alakulása a teljesítményértékelés alapja, úgy az elérendő cél (a bűnözés csökkenése) helyett az ennek érdekében tett erőfeszítések (igazoltatások, kényszerintézkedések) válnak lényegessé. Ha a rendőrök az output teljesítményekre koncentrálnak – tehát az eredmény elérésének módjára, és nem magára az eredményre –, az elnyomja az innovációt és a működési rugalmasságot is. A reform tehát csak akkor fog működni, ha a teljesítményértékelések kritériumai olyan magatartást ösztönöznek, amelyet a reform maga is megkövetel (Bayley, 2001, p. 24.).

A rendőri tevékenység bűnözésre gyakorolt hatása

- a. A kriminológiát régóta foglalkoztató kérdéshez – miszerint van-e összefüggés a rendőrség eltérő stílusú munkavégzése, megváltozott szerepe és a bűnözés csökkenése között – jó apropót szolgáltatott Bratton működése. A bűnözés csökkenésének okait vizsgáló tanulmányában Kerezsi felhívja a figyelmet arra, hogy az a fajta redukcionista felfogás, amely a bűnözés csökkenését egyetlen okra, nevezetesen a rendőrség új stratégiájára és a szigorodó igazságszolgáltatásra vezeti vissza, elsősorban az állami szereplők narratívájában köszön vissza. Hivatkozik azokra a kutatókra (Karmen 2001, Tonry 2014.), akik szerint nem értékelhető közvetlen hatásként a rendőrségi vagy a büntetés-kiszabási gyakorlat változása (Kerezsi, 2020a, p. 57.). Kelling kansasi, Sherman minneapolis-i kísérletei, Nagin (2015) vagy Braga (2019) eredményei alapján azonban úgy tűnik, hogy a rendőri tevékenység hatással lehet egy terület bűnözésének csökkenésére. Az is bizonyos azonban, hogy a rendőri jelenlét pusztán növelése önmagában nem eredményezi a bűnözés csökkenését. Hatékonyabbá akkor válik, ha mind a rendőri erők alkalmazásának helyét és idejét, mind taktikáját megelőzi a területre jellemző problémák pontos feltárása, majd ezek célzott kezelésének professzionális megtervezése. Finszter



a kansasi és minneapolis-i kísérletek tapasztalatai alapján így fogalmaz erről:
„Bebizonyosodott, hogy amennyiben a közbiztonsági jelenlét megszervezésénél a szakmai jártasságra építünk, és amennyiben alkalmazkodunk a lokális szükségletekhez, a közbiztonság látványosan javul.” (Finszter, 2018. p. 207.)

- b. Zimbardo (1969), Keizer et.al. (2008) és Braga (2014) kísérletei is rámutatnak, hogy a közterületeken előforduló kis súlyú rendezetlenségek – amennyiben helyreállításuk nem történik meg – idővel komoly bűncselekményekké eszkalálódhatnak. A kis súlyú (az amerikai szóhasználatban „életminőséget” befolyásoló) erkölcsi vagy jogi normát sértő cselekmények kezelésével elő lehet segíteni a súlyos bűncselekmények megelőzését. Bratton első rendőrbiztosi időszakában ez a zéró tolerancia reaktív és represszív eszközeivel (Stop and Frisk, letartóztatások) valósult meg, ami később a rendőrséggel szembeni bizalmi válság előidézője volt. A közösségi rendészet eszköztára alkalmas a rendezetlenségek kezelésére, azonban ez csak széles körű együttműködéssel, erre érzékenyített, jól felkészített, nagy diszkrecionális intézkedési felhatalmazással bíró rendőrökkel lehetséges.
- c. Az USA-ban az 1990-es évektől tapasztalható bűnözéscsökkenés okait vizsgáló kutatások alapján kijelenthetjük, hogy nincs olyan kizárólagossá tehető ok, amely a hosszú távú csökkenést eredményezhette. Tcherny Buzzeo kutatásának fontos tanulsága, hogy a számos lehetséges bűnözést csökkentő tényezőtől csak egy a rendészeti elméletek és eljárások fejlődése. A rendőri tevékenységnek tehát bűnözést befolyásoló szerepe van, de az olyan, technikai jellegű megközelítések, mint amellyel Giuliani vagy Bratton eredményeik sikerpropagandája során abszolutizálták a bűnözés csökkenésében játszott szerepüket, egészen biztosan nem állják meg a helyüket.
- d. A bűnözés csökkenése és a végrehajtott kényszerintézkedések száma között nincs egyenes arányosság. Az Egyesült Államokban megvalósított közösségi rendészeti stratégiák és a precíziós rendészet eddigi eredményei alátámasztják, hogy a kényszerintézkedések számát teljesítménykövetelményként előíró és a nagy számú igazoltatás, bírság és letartóztatás stratégiaként történő alkalmazása helyett a precíziós rendészet bevált módszereit alkalmazó rendészeti stratégia szintén bűnözést csökkentő tényezővé válhat.



3. A magyar rendészet változása a rendszerváltást követően – reformhelyzetek és fontolva haladás

3.1 Út a rendszerváltáshoz

Rendőrségünk jelenlegi állapotának megítéléséhez elengedhetetlen az államszocializmus negyven évében meggyökeresedett szervezeti és funkcionális működés megváltoztatására irányuló törekvések lényegi elemeinek megértése.

E ponton fontos visszaalni a szervezetek változásaira ható körülményekről és a környezeti hatások befolyását hangsúlyozó kontingenciaelméletekről írtakra. Jelentős körülmény a rendszerváltás magyar rendőrségének megfelelő megítéléséhez, hogy a változás igényét a rendszerváltás társadalmi változásai teremtették meg. Hogy megértjük, milyen funkcionális és szervezeti változások szükségesek hazánk rendészetében, azokat a politikai és alkotmányos mező átalakulásával összefüggésben kell értelmezni.

A rendszerváltást eredményező társadalmi mozgások hazánkban az 1980-as években teljesedtek ki. Az évtized második felére a magyar családok mintegy 77%-a szenvedett el a pártállam rendszerének előző három évtizedében olyan erkölcsi, politikai vagy anyagi sérelmet, amely e családok több generációjának életében jelentett komoly törést (Gönczöl-jelentés, p. 20. URL-83). Maga az állam sem volt stabil, hiszen államcsőd fenyegetett. Az omladozó rendszerben csalódottak elégedetlensége mellett a hazánkban és a világban tapasztalható társadalmi-politikai, gazdasági jelenségek teremtették meg a változás alapját. Ezek közé sorolandó a Szovjetunió kommunista rendszerének hanyatlása, majd jórészt ennek köszönhetően az MSZMP⁹ belső reformistáinak színre lépése és megerősödése. E folyamatokra serkentőleg hatott az USA külpolitikája, különösen az emberi jogok tiszteletben tartásának kiemelt fontossága, amely a magyar társadalomban is kedvező fogadtatásra lelt. Mindez nem csupán annyit eredményezett, hogy a politikai, erkölcsi sérelmek és az elszenvedett anyagi, egzisztenciális károk jóvátételét, az életszínvonal javulását váró magyar társadalomban megérett a pártállam felszámolásának szándéka, hanem azt is, hogy a változás véráldozat nélkül, békés úton mehetett végbe.

Az államszocialista berendezkedésből induló jogállami fordulatokra különösen érvényes, hogy a rendőrség az állam és a társadalom változásainak centrumában áll,

⁹ Magyar Szocialista Munkáspárt



társadalmi szerepe jóval túlnő funkcionális feladatain. Amíg a demokráciák rendőrsége a társadalommal szervesül, az elnyomó diktatúráké az állammal. Magyarországon a rendőrség az elnyomó rezsim pörölye volt, jelentőségének, társadalmi megítélésének szimbolikus tartalma mindmáig megmaradt. Mindezek ismeretében értelmezendő Szikinger azon kijelentése, mely szerint a rendőrség átalakulása a társadalmi és politikai átalakulás szerves része (Szikinger, 2001, p. 17.). A rendőrség ugyanis a demokratikus jogállami működésnek éppoly nélkülözhetetlen része, mint az elnyomó rezsimeknek. Fontos funkciójából és feladataiból adódóan nem osztható fel, működésének folyamatossága elengedhetetlen a pártállam demokratikus átalakulásának időszakában is.

A pártállam idején a magyar rendőrség alapvetően politikai rendeltetésű militáns alakulat volt, melynek működése az MSZMP döntéseinek volt alárendelve. Rendőrségi törvény nem létezett, a működést szabályozó jogi normák – mint az 1955. évi 22. törvényerejű rendelet (URL-84) vagy a 1974. évi 17. törvényerejű rendelet (URL-85) – elsősorban az „állam belső rendjének fenntartása” vagy „a bűnözés elleni harc” legitimálása érdekében tartalmazott konkrétumok és főként az önkényes működésnek gátat szabó garanciák nélküli rendelkezéseket a rendőrség feladatairól. A jogi szabályozottság azonban a rendőri munka nem minden területén egyformán hiányzott. A büntető anyagi és eljárási jog részletes szabályokat fogalmazott meg a nyomozások lefolytatására, ugyanez nem mondható el a rendőrség állambiztonsági tevékenységéről.

A párturalom persze nem jelentette azt, hogy mindent a párt döntött el. Ahogy azt Finszter írja:

„Túlzó az a nézet, ami a pártirányítást úgy képzei el, hogy minden rendőrségi döntés a pártközpontban születik. Ez nyilvánvalóan lehetetlen, és a mégoly korlátlan hatalom számára sem racionális. A rendészet ideológiai megalapozása éppen azt a célt szolgálta, hogy a hatósági döntéseket a kommunista párt direktíváinak megfelelően hozzák meg, akkor is, amikor azokba közvetlenül nem történik politikai beavatkozás.” (Finszter 2019, p. 111.)

A pártbefolyás mindenhatóságát korlátozta az is, hogy a rendőri munka a század végéhez közeledve egyre magasabb professzionalitást követelt meg. A bűnüldözéshez nem csupán a jogszabályok, hanem a természettudományok törvényszerűségeire támaszkodó kriminalisztika elmélyült ismeretére is szükség volt. És bár a csapatszolgálati tevékenység sok esetben ideológiai célokat szolgált, taktikai eljárásainak alkalmazása felkészült végrehajtókat és vezetőket igényelt.

A változás egyre inkább szorító szükséglete nyomán a '80-as évek második felétől markánsan megjelenő változtatási törekvések egyik fontos kérdésévé vált annak



meghatározása, hogy melyek a kommunista és a demokratikus jogállami rendőrség főbb elhatárolási pontjai. A felpuhuló diktatúrában az állam maga adott teret az államszervezet, azon belül a Belügyminisztérium és a rendőrség jogállami megújítására irányuló törekvések kimunkálására, elsősorban a tudományos térben történő koncepcióalkotások engedélyezésével. Az MTA Államtudományi Kutatások Programirodája és kutatási eredményeinek megjelenési felületeként a Belügyi Szemle a mából visszatekintve irigylésre méltó nyíltsággal fogalmazta meg kritikáit és reformtörekvéseit. A Programiroda vezetője, a később az Alkotmánybíróság megszervezésében is úttörő szerepet játszó Kilényi Géza 1987-ben interjút adott a Szemlének, amelyben a politika és a rendőrség viszonyával kapcsolatban kifejtette, hogy az egypártrendszer működési keretei között is el kell érni azt, hogy a párt kompetenciájába csak politikai kérdések tartozzanak (idézi Finszter, 2019, p. 113.). Szamel Lajos szintén a rendőrség politikai meghatározottságát tekinti fő elhatárolási tényezőnek, amikor így fogalmaz:

„A rendészet jellegének és az államigazgatási szervezetben elfoglalt helyének megítélését illetően (...) nincs jelentős eltérés a szocialista nézet és a polgári jogállamiság híveinek nézetei között. A szocialista és a polgári állam rendszete közötti lényeges különbség abban van, hogy milyen társadalmi rend védelmét látják el.” (Szamel, 1972, p. 255-256., idézi Korinek, 2014, p. 36.).

A Szamelt idéző Korinek maga is úgy látja, hogy *„A kommunista rendőrségek valójában csak a legitimitás forrása tekintetében mutatnak olyan különállást, amely szembeállítja őket a demokratikus közbiztonság-védelem szervezeteivel.”* (Korinek, 2014, p. 38.)

A fentiekből e kutatást érintően három fontos tanulság is adódik. Az első – és ez egybecseng a nemzetközi reformok tanulságainak összegzésében megállapítottakkal –, hogy a rendőrség demokratizálásának legfontosabb lépése a politikai irányítás megszüntetése. A depolitizálást tekintette vezérelvének a BM szervezetének átalakításával 1989-ben megbízott Verebélyi Imre miniszterhelyettes is, aki a BM Tudományos Tanácsának 1989-es ülésén felszólalva megfogalmazta, hogy a minisztériumnak el kell távolodnia a rendőrség operatív irányításától, és fel kell számolni a biztonságvédelem irányításának állami monopolhelyzetét is (Verebélyi, 1989, p. 7.).

A változás irányára és mértékére nézve később kulcsfontosságú körülménynek bizonyuló második fontos tapasztalás, hogy bár a rendőrség egyértelműen az elnyomó állam egyik szimbolikus jelentőségű szervezete volt, a múltbéli teljesítményének elutasíthatósága legalábbis nem volt egyöntetű. A rendszerváltás régi



belügyminisztériumi kádereinek megbocsátó hangulatot a minisztériumnak a nyugati határ megnyitásához való hozzáállása is erősítette.

A megújulás szükségessége annál inkább megmutatkozott az ún. Dunagate-botrányban. A rendszerváltás legemlékezetesebb történései közé tartozó botrány középpontjában az állambiztonsági szolgálatok 1989–90 fordulóján történt lelepleződése állt, mely során a nyilvánosságra kerülő dokumentumok alapján a BM III/3-as csoportfőnöksége a frissen kialakult jogállami rendben is folytatta az ellenzék titkosszolgálati módszerekkel megvalósított megfigyelését, az így szerzett információkat pedig nagy valószínűséggel eljuttatta a MSZP vezetőihez is. A Dunagate-ügy jelentősége történelminek bizonyult, egyértelmű bizonyítékot szolgáltatott arra, hogy a diktatúra hatalomfenntartó technikáinak végleges kiiktatása csak a jogállam és a politikai irányítástól független, demokratizált rendőrséggel és ettől elkülönült szervezeti és ellenőrzési rendben működő titkosszolgálatokkal érhető el (Révész, 2006, p. 4. és 17.).

A harmadik tanulság, hogy a demokratizálódás folyamatában a rendőrség sem nélkülözhetette a korábbi pártállami szervezet gerincét képező, felkészült szakapparátusát. A fordulat idején tehát egyszerre volt jelen a változtatás igénye és a folyamatosság szükséglete. E három fontos tanulság alapján úgy gondolom, hogy a magyar rendőrség átalakulásának Achilles-sarka épp annak a dilemmának a megválaszolatlansága volt, hogy miként szakíthatja el magát múltjától az a szervezet, amely a demokratikus átmenet zavartalanságának biztosítása érdekében csak e felszámolni kívánt múltban edzett állományára támaszkodhat.¹⁰

A változást a bűnözés gyors növekedése is sürgetővé tette. Ahogy azt a Gönczöl Katalinnak a rendszerváltás korabeli magyarországi bűnözés és bűnmegelőzés helyzetét taglaló tanulmányából is megtudhatjuk, a szocializmus válságában a bűnözéssel kapcsolatos problémák önálló politikai jelentőséggel bírtak. Amíg 1966 és 1975 között az évente ismertté vált bűncselekmények száma nem érte el a 120 000-t, a következő tíz évben ez a szám már 138 476 volt, a rendszerváltás előtti öt év átlaga 224 613, 1990-ben pedig 341 041. Változás következett be a bűnözés struktúrájában is. Jelentősen megnőtt (a kor gyakori szóhasználatával élve) a szükségletkielégítő bűncselekmények aránya. 1980-ban a bűncselekmények felét

¹⁰ Az már csak e dolgozat kereteiből való kiszólás, hogy megjegyezzem: a rendszerváltás utáni első kormány miniszterelnökének, Antall Józsefnek a neki az államreformok puhaságát felrováó párttársaihoz intézett és azóta szállóigévé vált „Tetszettek volna forradalmat csinálni!” mondata épp e helyzet ellentmondásosságára világít rá.



tették ki a vagyon elleni deliktumok, 1990-ben ezek aránya elérte a 78%-ot. Gönczöl ennek okát az individualizáció korai, káros hatásaiban látta, melynek következménye, hogy az új értékrendben a siker legfőbb szimbóluma az anyagi érvényesülés lett, ez pedig előbb mutatkozott meg a bűnözésben, mint ahogy a piaci társadalom reagálni tudott (Gönczöl, 1992, p. 646.).

A bűnözés növekedését mindenki a bőrén érezhette, mert míg korábban a vagyon elleni bűncselekmények egyharmada a társadalmi tulajdon sérelmére történt, ennek aránya a '80-as évekre jelentősen lecsökkent. A rendszerváltás előtti utolsó öt évben a betöréses lopások száma megháromszorozódott, a jármű önkényes elvétele bűncselekményeké pedig duplájára nőtt. E bűncselekmények döntő többsége a személyi tulajdont károsította.

3.2 Az első reformhelyzet: rendőrségvíziók, változtatási törekvések a rendszerváltás éveiben

A rendőrség gyökeres megújításán a rendszerváltás idején elsősorban a regnáló hatalom belső reformerei, az ellenzéki politikai pártok, valamint az elmélet szakavatott ismerői szorgoskodtak (és kevésbé maguk a rendőrök). A rendszerváltást megelőzően a BM helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozásának lényegi kérdéseiben állást foglalni hivatott Törvény-előkészítő Bizottság ülésén a centrális államrendőrségtől a teljesen decentralizált, államtól független önkormányzati rendőrségekig terjedően több megoldást javasoltak a felszólalók (Szikinger, 2020, p. 54.). Az azonban bizonyosnak látszott, hogy a rendőrséget a civil közigazgatásba kell integrálni. Ebben a harmadik köztársaság első belügyminisztere, Horváth Balázs maga is eltökélt volt (Horváth, 1990). A reformerek a demokratikus, jogállami fordulat tartósságának garanciáját emellett a rendőrségi hatalmat korlátozó rendőrségi törvényben és egy kormányzati ciklusokon átívelő, hosszú távú rendészeti stratégiai program elfogadásában látták (Finszter, 2019, p. 120.).

A tisztázatlan társadalmi szerepe okán is politikai rögtönzéseknek kitett rendőrség azonban híján volt az átfogó közbiztonsági koncepcióknak. A kormányt alakító Magyar Demokrata Fórum (rövidítve: MDF) A Nemzeti Megújódás Programja (NMP) nevet viselő kormányprogramjában az örökölt hagyott közbiztonságot, közrendet és a rendőrségi szervezetet szomorú örökségként aposztrofálja, melyben az akkor már egy évtizede fokozatosan romló közbiztonság védelmezése egy „*erősen centralizált, túlmilitarizált és túl hierarchizált, politikailag elkötelezett szervezet*”



feladata lett volna, amely „az állampolgároktól elszigetelődött, elidegenedett hatalmi szervvé vált.” (NMP, p. 164.)¹¹ Ezzel szemben a harmadik köztársaság első kormánya olyan rendőrséget kívánt működtetni, „amely szolgál és nem uralkodik, depolitizált és polgárbarát, (...) magas szakmai színvonalon, hivatástudattal végzi munkáját.” (NMP, p. 163.)

A kormányprogram állást foglal amellett, hogy a közbiztonság védelmezése nem a rendőrség kizárólagos feladata. Fontosnak tartotta annak tudatosítását a polgároknak, hogy e téren fontos feladata van a tulajdonosoknak és az egyesülési jog alapján szerveződő önkéntes szervezeteknek, amelyek karhatalmi jogosítványok nélkül, a megelőzés és a meggyőzés eszközeivel segítenek a bűnmegelőzésben és a rendőri szervezetek informálásában (NMP, p.163.):

Egyértelműen állást foglal a koncentrált, egységes nemzeti rendőrségi szervezet mellett, mondván, hogy a bűnözés helyzete egységes szemléletet követel, a rendőri erők egy-egy veszélyes gócra történő áttelepítése pedig nem nélkülözheti a centrális irányítási megoldásokat (NMP, p.163.) *az erős és centralizált irányítási megoldásokat sem nélkülözheti.”* (NMP, p. 163.)

Mindemellett fontosnak tartja azt is, hogy bizonyos közbiztonsággal kapcsolatos feladatok és lehetőségek önkormányzati szinten is megjelenjenek. Ilyennek tartja a mező- és erdőrendészet létesítésének lehetőségét, számos, addig a rendőrség igazgatásrendészeti egységei által ellátott feladat önkormányzati hatáskörbe utalását, vagy érdemi beleszólást a rendőri vezetők kinevezésébe. (NMP, p. 164.)

A lakonikus tömörséggel felvázolt átalakítási terveiben kulcsszerepet szán a rendőrségi törvénynek, megteremtve ezzel a demokratikusan működő, polgárbarát rendőri tevékenység feltételeit (NMP, p.164.).

Az átalakítás további taglalása során a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésének javítását, a vezető beosztások pályázattal történő betöltését, külföldi tapasztalatokon alapuló képzési reformot, valamint a szervezett bűnözés elleni küzdelmet hatékonyan kezelő speciális egységek létrehozását helyezte kilátásba (MNP, p. 165.).

Az elképzelések összetettségét jól mutatja, hogy a kormányzásra készülő, de kormány szerepet nem kapó Szabad Demokraták Szövetsége (rövidítve: SZDSZ)

¹¹ A Nemzeti Megújulás Programja – A Köztársaság első három éve (1990) – Kormányprogram, Budapest, 1990



választási programjában alapvetően mást hangsúlyoz: az állampolgári jogok érvényesülése mellett a rendőrség társadalmi ellenőrzésének elsődlegességét hangsúlyozza (URL-86, p. 54.).

Egyezik az MDF és az SZDSZ álláspontja abban, hogy az azonnal végrehajtandó változtatásokat az átmenet korszakára értelmezik. Az MDF az NMP-t három évre hirdette meg, az SZDSZ választási programjának javaslatai pedig hangsúlyozottan nem a jogállam rendőrségét írják le, hanem *„azokat a követeléseket tartalmazzák, amelyek megvalósulása elengedhetetlenül szükséges az átalakulás megindulásához, tekintettel vannak azonban a fennálló viszonyok korlátaira is”* (URL-86, p. 55.).

A változtatási javaslatok közül elsődlegesnek tartották a BM körül létrejött hatalmi központ szétbontását, az állambiztonság, az államigazgatás és a rendőrség felügyeletének elkülönítését. A kormányprogramhoz hasonlóan követelték a rendőrségi törvény megalkotását, melyben a bűnüldöző, a közbiztonsági és igazgatásrendészeti feladatokat ellátó rendőrség elkülönül. Kardinálisnak tartották a helyi rendőrségi vezetők kinevezésével szembeni helyi népképviseleti vétőjogot, a rendőrség helyi beszámolási kötelezettségét, a rendőrök párttagságának tilalmát és a Btk. átdolgozását (különös tekintettel az állam és közrend elleni bűncselekményekre, valamint a munkakerülés büntetni rendelésére). Kiemelt jelentőségű változtatási igény a rendőrség ellenőrizhetőségére, a rendőrség magánjogi viszonyokba való beavatkozásának tilalmazására, a rendőrök igazoltatási jogköreinek szűkítésére és az ezzel kapcsolatos indokolási kötelezettségre, valamint a rendőrségi határozatok bíróság előtti jogorvoslatának lehetőségére vonatkozó követelés is (URL-86, p. 57.).

A hatalmi önkényt kizáró törvényi szabályozással kapcsolatban indokoltnak látták, hogy az szigorúbb korlátok közé szorítsa a működést, mint azokban az országokban, ahol a demokrácia már kiteljesedett (URL-86, p. 57.).

A rendőrség szervezeti átalakításával kapcsolatos tanácstalanság jeleként értékelhető, hogy a vezető ellenzéki szerephez jutott párt választási programja nem tartalmazott a rendőrség szervezetének átalakítására vagy az önkormányzati rendőrség felállítására vonatkozó javaslatokat.

A később tényleges cselekvési lehetőséghez jutó Antall-, majd Boross-kormányok rendőrséggel kapcsolatos vízió-dilemmáját a kormányzati ciklus két meghatározó belügyminiszterének, Horváth Baláznak és Boross Péternek a Belügyi Szemlében megjelent nyilatkozatai jól szemléltetik. Horváth alapvetően elutasítja a múlt rendőrségének pártállami szerepét, ugyanakkor elismeri annak szakmai



teljesítményét (lásd. fentebb). Éleslátó állapotanalízisében a katonai rend és a titok mítoszaiba burkolózó, örökségül kapott rendőrséget végtelenül centralizált, agyonburokratizált szervezatként írja le, melynek csúcsán a politikai centrum akarátának végrehajtói álltak, akik maguk körül is csak a szolgálattelkezőket tűrték meg. A változás ellen ható legfőbb tényezőként pedig a pártállam kádereinek átmentését látta, *„akik tudták, a tüneti kezelés itt már nem segít, strukturális változtatásokra van szükség, ami azonban egyszersmind hatalmuk végét is jelenti. Akadályozták is a változásokat, ameddig csak tudták”* (Horváth, 1990 p.4-5.)

Változtatási szükségletként átfogó strukturális reformot hirdetett meg, melynek elsődleges feladata a rendőrség decentralizálása, demilitarizálása és depolitizálása volt. A decentralizálást fontosnak tartotta, azonban azt inkább az egységes rendőrség belső felelősség- és feladatmegosztásának megváltoztatásával kívánta elérni, semmint a korábbi állampárt belső reformerei és szakemberei által kívánatosnak vélt önkormányzati rendőrségi szervezeti modelljével. A demilitarizálást a különböző rendőrségi funkciókat ellátó szolgálati ágaknál differenciáltan kívánta végrehajtani: *„A katonai rang maradjon meg ott, ahol a szolgálat teljesítése, a szakmai munka jellege valóban katonai rendet követel”*. A depolitizálás fontosságát pedig mindezek fölé emelte, melyben a politikai rendőrség felszámolásának, a nemzetbiztonsági feladatok Belügyminisztériumtól való elkülönítésének, a rendőrség működését érintő joguralomnak, valamint a rendőri hivatás és a párttagság összeférhetetlenségének egyaránt teljesülnie kell (Horváth, 1990, p.7-8.).

A rendőrséggel kapcsolatos szakpolitikai álláspont megváltozásában meghatározó jelentősége volt az 1990 októberében szervezett taxisblokádnak, amely után Horváth Balázs lemondott, a belügyminiszteri feladatokat pedig Boross Péter vette át. Kinevezése előtti parlamenti bizottsági meghallgatása során a rendőrségről úgy nyilatkozott, hogy annak működését kemény, férfias, fegyelmezett hierarchiában képzele el (Boross, 1991, p. 49.).

A hierarchikus, centrális rendőrséget vizionáló miniszter ugyanakkor az egyik első, aki a jövő feladatairól szólva a közbiztonságért való felelősség megosztásáról és ezzel kapcsolatban a rendészet pluralizációjáról is beszél. Interjújában a megemlekedett vagyon elleni bűnözéssel kapcsolatban kitér arra, hogy vagyonvédelmi kérdésekben a tulajdonosoknak is felelősségük van: *„Sehol a világon nem a rendőrség óvja a betörőktől a magánbankokat, a magánvállalatokat, csak a legkiemelkedőbb bankintézményt, mint például a nemzeti bankot.”* (Boross, 1991, p. 50.) A BM előtt álló



legsürgősebb feladatként a rendőrségi törvény mellett az önkormányzati felelősséggel működtetett, fegyvertelen polgárőrségről, valamint a vagyonőrségről szóló törvény elkészítését jelölte meg, megemlítve, hogy aggasztó a rendőri kontroll nélküli vagyonőri kft-k elszaporodása (Boross, 1991, p. 53.).

Nem vetette el az önkormányzati rendőrség kialakításának lehetőségét sem, ezzel kapcsolatban azonban úgy foglalt állást, hogy annak feltételei nem alakultak ki, 3-4 év elteltével lehetne megteremteni a kereteit a városokban és a főváros kerületeiben (Boross, 1991, p.52.)

A rendszerváltás magyar rendőrségét vizsgáló rendészettudományi írások Horváth Balázs vízióját általában a reform melletti elköteleződés, Borossét pedig a változatlan programjaként aposztrofálják. Magam úgy látom, hogy mindkettőben érezhető a totális, strukturális reformmal kapcsolatos óvatosság és bizonytalanság. Horváth markánsabb változásokat tart szükségesnek, az egyik legfontosabbat – az egységes, centrális rendőrséget felváltó önkormányzati alárendeltségű szervezetet – érintően azonban egyértelműen a fennálló állapotok fenntartása mellett foglal állást. Boross a katonás rendet alapértékként tünteti fel, de oldaná a rendőrség közbiztonságért való felelősségben betöltött monopol helyzetét, sőt az önkormányzati rendőrség létrehozását sem tartja a távolabbi jövőben kizártnak. A nyilatkozatokból kirajzolódó kriminálpolitikák különbözőségében szerepet játszik, hogy amíg Horváthé programnyilatkozatként értékelhető, Borossé a kormányzás addigi tapasztalatainak reflexiójaként.

3.2.1 Az elmaradt reform és a Team Consult vizsgálatának összefüggései

A rendszerváltás hajnalán úgy tűnt, hogy a reformtörekvések jelentős része – így a rendőrség depolitizálása és demilitarizálása is – az alkotmányozási folyamat keretében is végrehajtható. Az 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság Alkotmánya valóban meghatározta a politika, az állam és a rendőrség viszonyát, de a reformkíváncsalmak csak részben teljesültek. A múlttal való szakítás és a jelentős strukturális átalakítás hiánya a rendőrség működésében is érezhető volt. Ugyan a rendszerváltást követően minden kormány célul tűzte ki a rendőrség szolgáltató szerepének erősítését, ez azonban az Alkotmány által a fegyveres erőkhöz sorolt rendőrség számára nem volt egyszerű.

A rendőrség a kormány irányítása alatt működik, a kormány a rendészetért felelős miniszter javaslatára nevezi ki és menti fel az országos rendőrfőkapitányt, ellenőrzi a



rendőrség működését. A rendőrségen belüli visszaélések megelőzésével, felderítésével foglalkozó szervezet szintén e miniszter alárendeltségében működik, apparátusát jórészt az általános rendőrség átvezényelt (átrendelt) tagjai alkotják.

Az országos rendőrfőkapitány irányítja és ellenőrzi az alárendelt egységek – rendőrfőkapitányságok és területi vagy országos hatáskörű speciális egységek – működését, felelős törvényes működésükért.

A pártirányítás lehetősége az alkotmánytörvény 3.§ (3) bekezdése szerint megszűnt:

„A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” (URL-87)

Az 1949. évi XX. alkotmánytörvény a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára tilalmazza a párttagságot és a politikai tevékenységet (40/B§ (4) bekezdés), valamint meghatározza a pártbefolyástól mentes feladatellátást (2.§ (3) bekezdés). A 48/1991 (IX. 26.) számú Alkotmánybírósági Határozat azonban úgy foglal állást, hogy:

„az alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de mindezek kizárása sem; ugyanúgy nem következik az alkotmányból a fegyveres erők politikai irányítása és szakmai vezetése elválasztásának sem követelménye, sem tilalma, sem pedig valaminő megoldása.” (48/1991 AB határozat III.1. – URL-88)

A rendőrségnek a civil közigazgatás rendszerébe illesztése azonban nemcsak, hogy nem valósult meg, de militarizált jellege alkotmányossá vált azzal, hogy az alkotmánytörvény „A fegyveres erők és a rendőrség” címet viselő VIII. fejezete a fegyveres erökhöz sorolta. A rendőrség működésének alapvető jogi szabályozása 1994-ig váratott magára, az ekkor megszületett rendőrségi törvény korlátozások helyett felhatalmazásokkal erősítette meg a rendőrséget. Hosszú távú rendészeti stratégia pedig a rendszerváltás óta nem született. Finszter Géza szerint a rendszerváltás rendőrségi reformjának elmaradása a gyakorlat szakembereinek megújulást fékező törekvéseinek tudható be (Finszter, 2014, p. 43.).

A megújulás igényének jelenlétére és a reform elmaradásának okaira egyaránt rávilágít a magyar rendőrség mindmáig egyetlen külső átvilágítását végző TC Team Consult (a továbbiakban TC) magyarországi tevékenysége, melyet a rendelkezésre álló releváns szakirodalom, a rendőrség maradandó értéket képviselő, levéltárban őrzött iratai, valamint a cégnek a projektben részt vevő magyar munkatársaknál meglévő és kutatásomhoz átadott jelentéseinek tanulmányozása alapján kísérek meg



az alábbiakban bemutatni.

A formálódó jogi, elvi és a demokratikus rendészet jogállamban elfoglalt helyét meghatározó generális léptékű stratégiai reformelképzelések mellett a gyakorlatban alkalmazott rendészeti stratégiákat érintően nem volt egységes, határozott elképzelés arra vonatkozóan, hogy mely konkrét, más országban már alkalmazott és bevált rendészeti modell átvétele lenne kívánatos a rendszerváltás utáni Magyarországon. Ezzel kapcsolatban a megújulást sürgetők is kialakították azt az álláspontot, melyet a nemzetközi reformok vizsgálatából leszűrhattunk, nevezetesen, hogy nincs bárhol alkalmazható, franchise-szerűen működő rendészeti modell (Bayley, 2001). Erre a következtetésre jutott a magyar rendészettudomány jelesei közül Korinek is, aki szerint a fejlett demokráciák nem kínáltak olyan egységes modellt, amelynek átvétele megoldást jelentett volna a rendszerváltó országok számára. A szervezetátalakítást csak a helyzet elmélyült, sokoldalú elemzése révén lehet kidolgozni (Korinek, 2014, p.40.)

Mindemellett a belügyi és rendőri vezetésben megvolt a nyitottság arra, hogy a jogállami rendőrség működtetésében több évtizedes tapasztalatokkal rendelkező országok segítségét kérjék. Ez az igény eredményezte azt, hogy a Kormány 1990 tavaszán felkérte a Team Consult svájci tanácsadó céget arra, hogy működjön közre a magyar rendőrség átszervezésében és demokratizálásában. A projekt finanszírozását a magyar, a belga, a holland és a svájci kormányok biztosították. Az 1997-ig tartó munka azzal a nem titkolt céllal kezdődött meg, hogy olyan eljárások és módszerek kidolgozására kerülhet sor, amelyek segítséget nyújtanak a hasonló helyzetben lévő országok rendőrségeinek átszervezéséhez.

A projekt négy szakaszában magyar és külföldi szakemberekből összeállított munkacsoportok dolgoztak. A széleskörű információgyűjtésen alapuló vizsgálatok eredményeiről negyedévente tájékoztatták az Országos Rendőr-főkapitányság (rövidítve: ORFK) vezetője által összehívott eseti magyar parancsnoki-szakértői bizottságot (Salgó, 1994, p. 99.). A projektszakaszok közül az első az 1991-ben végrehajtott helyzetelemzés, melynek eredményeként a vizsgálatot vezető Bernard Prestel és munkatársai felállították rendőrségünk SWOT-diagramját¹² (Gottlieb et. al. 1998, p. 91.):

¹²A Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek) szavak kezdőbetűjéből



ERŐSSÉGEK	LEHETŐSÉGEK
- A nemzetközi helyzethez viszonyítottan aránylag magas biztonság és felderítési arány; - Egységes, nemzeti rendőrség; - Magas színvonalú vezetés; - A változtatásra való hajlandóság; - Sok ötlet a változásra.	Társadalmi változások: - A rendőrség átszervezése; - A határok megnyitása; - Hozzáférés a fejlettebb technológiákhoz, cserék a nyugati rendőri szervezetekkel, nemzetközi támogatás; - Polgár-közeliség; - Kedvező légkör a megelőző stratégiák kidolgozására;
GYENGE PONTOK:	VESZÉLYEK:
- Nincs egyértelmű stratégia, feladat-meghatározás és feladat-megosztás; - Hiányoznak az egyértelmű felelősségi körök; - Nem egyértelmű a minisztérium és az ORFK közötti feladatmegosztás; Személyi kérdések: - Nagy a bizonytalanság a jövővel és a feladatok megoldásával kapcsolatban, hiányzik a megfelelő motiváltság; - Alacsony fizetések; - A tiszthelyettesek alacsony szintű képzettsége; - Hiányzik a menedzserszemléletű gondolkodás; - Rossz a kialakult kép és a kommunikáció; - Elavult a felszerelés és a technológia.	- Növekszik a bűnözés; - Nő a forgalom, növekszik a balesetek száma; - Gazdasági és szociális helyzet; - Költségvetési korlátozások; - Átmeneti időszak; - Rosszul előkészített döntések kivitelezése; - Hiányzik az összehangolt cselekvés a változási folyamatokban; - Jól képzett személyzet elvesztése.

2. ábra: A magyar rendőrség SWOT-analízise a TC Team Consult vizsgálata alapján

Az 1991-es közbiztonsági helyzet részletes elemzése alapján megkezdődhetett a projekt második szakasza, a végrehajtandó intézkedéseket 1996-ig előrevetítő terv-koncepció elkészítése. Ennek során előfeltételként határozták meg, hogy a magyar rendőrség reformját széleskörű, pártoktól független politikai akarat alapján kell megvalósítani, és az ehhez szükséges feltételrendszert biztosítani kell (Gottlieb et. al. 1998, p. 92.). A felállított diagnózis alapján meghatározták a változtatás öt tengelyét, melyek egymással szoros kapcsolatban állnak, feltételezik és kiegészítik egymást (Gottlieb et. al. 1998, p. 104-108.):

- Magyarországnak többet kell befektetnie a közbiztonságba;
- A rendőrségnek nagyobb biztonságot kell biztosítania;
- Magyarországnak új típusú rendőrtisztviselőkre van szüksége;
- A magyar rendőrségnek új szervezetre van szüksége;
- Új jellegű kapcsolatot kell kialakítani a lakosság és a rendőrség között.



3.2.2 Nemzetközi együttműködés

A projekt nem csupán a rendőrség átvilágítására terjedt ki. Magyarországi működésének hat éve alatt a TC a nemzetközi rendőri kapcsolatok kiépítésében is jelentős szerepet játszott. Ennek során számos használt jármű és informatikai eszköz került a magyar rendőrséghez Ausztriából, Svájcból, Franciaországból, Németországból és az USA-ból. Ezen kívül közel száz magyar rendőr tanulmányozhatta a különböző országok rendőrségeinek működését (Gottlieb et. al. 1998, p. 114.). A kétoldalú együttműködések között a holland rendőrséggel folytatott tapasztalatcsere bizonyult a legaktívabbnak. Ehhez kapcsolódóan a Magyar Nemzeti Levéltár Fejér Megyei Levéltárában végzett kutatásaim során figyeltem fel az Amsterdami Egyetem Kelet-európai Tanulmányok Intézete kutatójának, dr. Marác K. Lászlónak, valamint az akkor még létező Magyar Rendőrségi Kutatóintézet két kutatójának, Búzás Pálnak és Bendzsák Katalinnak arra az 1996-os jelentésére, melyben az 1993 és 1995 között megvalósult holland–magyar Rendőrségi Együttműködési Programot (rövidítve: REP) értékelik a ma rendőrének szemével meglehetősen nyíltan és őszintén. Az ennek alapján leszűrhető tapasztalatokról 2023-ban publikált rövid tanulmányom alapján az együttműködés mindkét félnek érdekében állt. Amíg Magyarország elsősorban rendőrségének demokratizálódási folyamatához gyűjtött tapasztalatokat a decentralizált, autonóm tartományi és helyi rendőrségeket működtető Hollandiában, a holland partnernek is érdekében állt, hogy stabil demokráciák alakuljanak ki Közép-Európában (Budavári, 2023, p. 483).

A projekt előkészítése során az együttműködés főbb területeinek kijelöléséhez a TC vizsgálatának addigi részeredményei szolgáltattak muníciót, az együttműködés fő területei gyakorlatilag megegyeztek a fentebb már ismertetett öt fő beavatkozási területtel (Marác K. et. al. 1996, p. 8.). A két ország rendőrségének képviselői széleskörű megbeszéléseket folytattak, melyekben gyakori téma volt a holland rendőrség fejlesztése, alkalmazott módszerei, valamint a két ország rendőrségének különbségei. A hollandok hasznosnak ítélték meg a Magyarországon tett látogatásokat, azonban az együttműködésről kifejezetten szakmai alapon gondolkodó holland kollégák szerint a *„magyarok láthatólag nagyobb hangsúlyt helyeztek saját rendőr-főkapitányságuk és a vidék, mint tényleges munkájuk bemutatására.”* Megkérdezésük során javasolták, hogy tanulmányútjaikat megelőzően előre egyeztessék le a megbeszélések tárgyát képező témákat, azokba kevesebb borospince-látogatást és több gyakorlat-orientált programot építsenek be (Marác K. et. al, 1996, p. 27. – idézi Budavári 2023, p. 485.).



A hollandok véleménye szerint a magyar rendőrök motiváltak, a munkaterhelés nem túl nagy, elkötelezettségük azonban – különösen a bűnügyi osztályokon – kivételesen magas. A bűnügyi és közlekedésrendészeti tevékenységet professzionálisnak, a hollanddal egyenrangúnak minősítették. A rendőri intézkedéseket alapvetően korrektnek ítélték meg, kiemelték azonban, hogy a magyar rendőrség és a lakosság között nagy távolság húzódik, a rendőrség nem beszélget a lakossággal, megtorló típusú intézkedéseik hatástalanok, kritikával illették magyar kollégáik cigány lakossággal szembeni viselkedését. Munkájuk során szembesültek a lakosság megadó hozzáállásával, rendőrségtől való félelmével is (Marác K. et. al, 1996, p. 27 – idézi Budavári, 2023, p. 485.)

Külön kitértek arra, hogy a *„megyei rendőr-főkapitányságokon erős hierarchikus kapcsolat van a vezetőség és a rendőrök között.”* A magyar rendőrség legnagyobb lemaradását azonban a felszereltségben tapasztalták, különösen az informatika területén (Marác K. et. al, 1996, p. 27-28. – idézi Budavári 2023, p. 486.).

A hasonló kérdőívvel felmért magyar véleményekből kiderül, hogy kifejezetten pozitív véleménnyel voltak az együttműködésről. Rendkívül sok reakciót váltott ki az a kérdés, hogy szakmai tevékenységük és kapitányságuk mely részeiben kellene valamilyen változtatást végrehajtani. A legtöbb válaszadó a szakmai know-how-ját és az alkalmazott technikákat szerette volna fejleszteni (Marác K. et. al, 1996, p. 34.).

Az értékelő jelentésben helyet kapott az országos rendőrfőkapitány nyilatkozata is, akinek véleménye szerint *„(...) további decentralizációra már nincs szükség, hiszen az sem bizonyos, hogy egy olyan modell jobban működne.”* (Marác K. et. al, 1996, p. 44.) Az értékelés összeállítása során a szerzők megemlítik, hogy a magyar rendőrség vezetője *„nem tartja szükségesnek a belső hierarchia megváltoztatását, mivel véleménye szerint az nem okoz problémát.”* (Marác K. et. al, 1996, p. 44.)

Rendkívül tanulságos az értékelést végzők saját tapasztalata az együttműködésről, melyet jelentésük zárszavában fogalmaztak meg:

„Néha az embernek az a benyomása, hogy valójában nem vagyunk elég nyitottak, és a világot járva nem annak tényleges megismerése a célunk, hanem kedvenc elméleteinkhez keresünk visszaigazolásokat.” (Marác K. et. al, 1996, p. 63.)

3.2.3 A TC tevékenységének hatása a magyar rendészet működésére, az átvilágítás megítélése

A rendszerváltást követő magyar rendőrséget kutatók munkáiban szinte kötelezően idézett vizsgálatról azok megállapításait érintően általában hasonló összegzések



születtek, melyekben a szerzők megemlítik a változtatás öt fő területét, kiemelve azt, hogy a TC a kor magyar reformereinek általános véleményétől eltérően az egységes magyar rendőrség mellett tette le voksát, hozzátéve azt, hogy a kívánt demokratizálási folyamat decentralizált szervezeti struktúrában, a lakossághoz közel álló rendőrséggel képzelhető el.

Az elemzések legtöbbje azonban tartózkodik attól, hogy értékelje az átvilágítást, holott annak valódi jelentőségét csak azzal együtt lehet megítélni, hogy tudjuk, milyen tényezők befolyásolták megszületését, és megállapításai milyen módon hasznosultak az azóta eltelt időben. E dolgozat keretei nem teszik lehetővé a részletes elemzést, fontosnak tartom azonban, hogy néhány e kutatás szempontjából lényeges körülményt megvilágítsak, melyek a közeljövőben talán egy ezzel foglalkozó önálló kutatást is indokoltá tesznek.:

- A TC már az 1980-as években meglehetősen nagy jártasságot szerzett a rendőri szervezetek működésében, ugyanis több nyugat-európai ország) rendőrségi reformjának előkészítésében, átvilágításában részt vett. Szakértő munkatársai elsősorban a szervezés- és vezetéstudomány gyakorlati, piaci viszonyok között edződött ismerői voltak és nem rendőrök. Munkájukhoz a „rendőrségismereti” szaktudást a holland rendőrség warnsveldi továbbképző központja (Police Study Centrum, rövidítve PSC) adta. Fontos körülmény tehát, hogy minden értelemben külső szakértőként tevékenykedhettek Magyarországon, hiszen külföldiek és civilek voltak.
- Vizsgálódásukat a hazai viszonyok között addig alig ismert New Public Management megközelítéssel végezték.¹³ Ebből adódott a minőségirányítási eljárások (Total Quality, lásd Team Consult – PSC Warnsveld, 1991, p. 7), vagy a menedzser szemléletű gondolkodás (Gottlieb et. al. 1998, p. 91.) iránti igény és az alábbi, akkoriban rendkívül újszerű megállapítások is, mint:

„A közbiztonság megteremtése (produkálása) az állam szolgáltatása a társadalom részére, melynek ezt a szolgáltatást támogatnia kell.” (Team Consult – PSC Warnsveld, 1991, p. 9.)

¹³ A New Public Management (NPM) az 1980-as évektől meghatározta előbb az angolszász, majd az 1990-es évektől a nyugat- és észak-európai közigazgatási reformokat. A közszektor hatékonyságának radikális javítását tűzte zászlajára, melyet a piaci működési mechanizmusok és a piaci koordináció erőteljesebb alkalmazásával, az erre formált szervezeti átalakításokkal kívánt megvalósítani. Ezek közé tartozik a döntések és a feladatok végrehajtásának decentralizálása, a teljesítmények mérhetőségének biztosítása és a piaci szervezetek által használt további menedzsmenttechnikák alkalmazása is. Az NPM-ben fontos szerep jut a lakossági igények megismerésének és a lakosság közösségi döntésekbe való erőteljesebb bevonásának. (Rosta, 2012, p. 35.)



„A rendőrség bázisa a jól képzett, önállóan cselekvő generalista, aki az állampolgárok szolgáltatójaként új önértelmezéssel rendelkezik és személyiségénél, valamint képzettségénél fogva önbizalmat és tekintélyt sugároz.” (Team Consult – PSC Warnsveld, 1991/a, p. 28.)

- Jövőbe mutató gondolat volt a reform törvénybe iktatása, de reform helyett erős felhatalmazásokkal felvértezett (lásd igazoltatások vagy a fokozott ellenőrzések szabályozása), kevés átláthatósági és elszámoltathatósági garanciát nyújtó rendőrségi törvény született négy évvel a rendszerváltás után. E törvény jelentős lépés volt az átvilágítás egyik legalapvetőbb reformjavaslatának, a BM és az ORFK feladatai szétválasztásának megvalósítása terén is, bár a rendőrségnek a BM centrális erőterétől való függése máig áthatja a szervezet működését.
- A rendszerváltás idején azt is fontos volt kimondani, hogy a rendőrség többé nem tud a közbiztonság egyedüli letéteményese lenni, azokat a feladatokat pedig, amelyek nem közvetlenül az állampolgárok biztonságát és védelmét szolgálják – kapacitási és hatékonysági okokból – le kell adni az erre alkalmasabb intézményeknek. Erről a TC jelentése így ír:

„A rendőrség egyedül nincs abban a helyzetben, hogy optimális biztonságot szavatoljon. Szüksége van az egész társadalom és különösen minden állampolgár segítségére.” (Team Consult – PSC Warnsveld, 1991/a p. 11-13.)

- Számos, akkoriban el nem fogadott megállapítás és meg nem fogadott javaslat helytállóságát igazolta a jövő. Ilyen volt a bevetési központok megyei szintű központosítása. Úgyszintén az ajánlások között találjuk az Egységes Európai Segélyhívó szám, a 112 bevezetését, amely gyakorlatilag a TIK-ekkel együtt vált valóra. Szintén jóval a vizsgálat 1997-es befejezése után jöttek létre a TC által javasolt új, szerződéses management törvényi feltételei. Ez nem más, mint.

„szerződéskötés az előjáró és alárendelt között, amely a célokat és a felhasználandó eszközöket pontosan meghatározza, valamint az elért eredmények közös kiértékelése. Ezáltal sok-sok ezer munkatárs kezdeményezőkéssége, intelligenciája és kreativitása mozgósítható.” (Team Consult – PSC Warnsveld, 1991/a, p. 26.)

A közzolgálati teljesítmény-értékelési rendszer¹⁴ minderre lehetőséget kínál, más kérdés, hogy gyakorlati megvalósítását számos probléma kíséri. A távoli jövőben megvalósult javaslatok között szerepel a program IV. szakaszának egyik

¹⁴ Lásd A közzolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Kormányrendeletet (a továbbiakban: Kormányrendelet) és A belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM rendeletet (a továbbiakban: BM rendelet).



részprojektje, amely egy készenléti rendőrség felállítására vonatkozó koncepció volt (Gottlieb et. al. 1998, p. 113.).

- Jó példája a tényszerűen megvalósult, tartalmukban azonban a vizsgálatot végzők szándékával szöges ellentétben álló javaslatoknak az őrprogram végrehajtása. A TC a lakossághoz közel álló, könnyen elérhető rendőrség kialakításának szimbolikus jelentőségű lépéseként javasolta a programot. Ennek megvalósításához azonban a személyi és infrastrukturális feltételek is meglehetősen hiányosak voltak. Levéltári kutatásaim során bukkantam rá a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 1992. december 22-én megtartott vezetői értekezletének jegyzőkönyvére (Jegyzőkönyv, 1992). Az egyik napirendi pont a rendőrőrsök, rendőrállomások működésének 1992. évi tapasztalatairól szólt. A téma megvitatása élénk, nyílt véleménycserét eredményezett. Ennek során dr. Svraka Gyula r. ezredes rendőr-főkapitány elmondta, hogy a következő évben országosan 28 rendőrőrsöt és rendőrállomást kívánnak létrehozni, melyek közül kettőt – Enyingen és Ercsiben – Fejér megyében. A közbiztonság szervezeti hálója sűrűbbre fonásának szándékával hozott döntéssel kapcsolatban az egyes rendőrkapitányságok vezetői elmondták, hogy a parancs alapján végrehajtott program nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. (Jegyzőkönyv, 1992, p. 1.)

Dr. Tamási Pál r. alezredes hozzászólásában kifejtette, hogy „*a Martonvásári Rendőrállomás jól működött, amikor őrssé lett átalakítva a feltételek hiánya mellett. A rendőrőrs működőképessége nem biztosított.*” (Jegyzőkönyv, 1992, p. 2.)

Dr. Sipos Gyula r. őrnagy pedig mindehhez hozzátette, hogy *a Dunaiújvárosi Rendőrkapitányság területén működő rendőrállomások létszámhelyzete nem teszi lehetővé, hogy az elvárásoknak megfelelő munkát végezzenek. Nem tudják biztosítani az állandó rendőri jelenlétet.*” (Jegyzőkönyv, 1992, p. 2–3.)

Ha a vizsgálat és az 1990-es évek elején meghirdetett rendőrőrs program eredményeként nem is, de több évvel később Ercsiben, Enyingen, Martonvásáron és Csákváron is létesültek rendőrőrsök, melyek máig szolgálják a helyi közbiztonságot.

- Noha indokoltságukhoz kétség nem fér, számos javaslat a mai napig nem vált valóra. Bár a képzés rendszerváltáskori állapota jelentős fejlődésen ment keresztül, a „*gondolkodó önállóan és professzionálisan cselekvő, magabiztos, de ugyanakkor önkritikus rendőr, aki semleges és politikailag független, aki a társadalomba annak elismert tagjaként integrálódott máig vágyott idea maradt*”



(Team Consult – PSC Warnsveld, 1991/a, p. 28.). Szintén nem változott lényegesen a társadalom összetételének reprezentativitása a rendőrség összetételében (Team Consult – PSC Warnsveld, 1991/a, p. 30.).

- A szervezeti felépítést érintően a cég a magyar rendőrség változásra való hajlandósága (lásd. az önkormányzati rendőrségre vonatkozó vélemények) ellenére a változatlanlanság, azaz a centrális és egységes államrendőrségi struktúra mellett tette le voksát, sőt, azt, mint rendőrségünk egyik fontos erősségét szerepeltette helyzetelemzésében.
- A fentiekén túl legalább ennyire tanulságos a vizsgálat megítélése szempontjából néhány meg sem született javaslat számbavétele. A TC vizsgálatáról készült dokumentációkat tanulmányozók számára feltűnő lehet, hogy – noha a javaslatok lényeges eleme a polgárokhoz közel álló, szolgáltató, decentralizált rendőrség kialakítása – azokban utalás sem található a közösségi rendészet filozófiájára. A filozófia „elhallgatása” két okból is furcsa: egyrészt, mert a cég által korábban és később vizsgált rendőrségek (Belgium, Hollandia, Ausztria, Svájc) mindegyike alkalmazta az ezredforduló utolsó évtizedére már kiforrottnak és a nyugati demokráciában beváltak számító modellt, másrészt pedig azért, mert azt a magyar rendőrség is tanulmányozta és értette. Ezt támasztják alá az átvilágítással párhuzamosan folyó tapasztalatcserék a közösségi rendészeti filozófia mellett elkötelezett országokban (lásd a holland–magyar Rendőrségi Együttműködési Programot), továbbá, hogy a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság levéltárban őrzött, maradandó értéket képviselő iratai között fellelhető a *„Merseyside-i rendőrség közösségi programja 1997–2002”* című magyar nyelvű dokumentum, amely részletesen tartalmazza az észak-nyugat-angliai megye középtávú közösségi rendészeti programját.¹⁵
- Szintén „nagy a csend” az elkészített jelentésekben az olyan, a magyar rendőrség demokratizálása szempontjából elemi fontosságú körülményekről, mint az emberi jogok, vagy az átlátható és elszámoltatható működés jelenlegi és kívánatos helyzete, holott az előbbieken ismertetett holland véleményekből is látható, hogy nem voltak híján a tapasztalatoknak. Sőt: *„A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok”* címet viselő jelentésben a *„Belügyminisztérium és a rendőrség közötti feladatok világos és egyértelmű elhatárolása”* felsorolásban

¹⁵ Forrás: Az FMRFK 20/11/1998. Ált számú irata: A Merseyside-i Rendőrség közösségi stratégiája 1997–2002 – Magyar Nemzeti Levéltár Fejér Megyei Levéltára



a BM feladatai között szerepel „A rendőrség és az ombudsman ellenőrzése” is, amely demokratikus jogállami viszonyok között nehezen értelmezhető (TC Team Consult, PSC Warnsveld, 1991, p. 35.).

- A TC és a PSC együttműködése a projekt harmadik szakaszáig tartott. Ezt követően – mind tartalmi, mind költségvetési okokból – a felek útjai külön váltak (Gottlieb et. al. 1998, p. 96.). A PSC az általa végzett vizsgálatokról „*New Hungarian Police Officer*” címmel jelentetett meg könyvet (Oosterwijk, 1994), míg a TC a már említett szerzőhármass munkájában foglalta össze megállapításait. Azonban amíg a PSC a közös munkafázisokban gyakorolt kritikus hangnemben fogalmazta meg tapasztalatait, a TC lendülete – mint arra a témával foglalkozó Bezerédi is rámutat – alábbhagyott, véleménye felpuhult (Bezerédi, 2018, p. 97.). Ennek mögöttes okára vonatkozóan Salgó László ad némi támpontot:

„Mára azért sokat szelídült, konformistábbá vált a TC Team Consult is: létrehozta a magyar irodáját, szakmai-üzleti kapcsolatba került a Legfelsőbb Bírósággal, az Ipari Minisztériummal és az Igazságügyminisztériummal stb. Mára már akár veszíthet is, ha mászt nem „good will”-t, potenciális pozíciókat. 1993-ra pedig úgy tűnik, megrendelő is lesz az ORFK, immáron – ugyan volumenében szerény, de konkrét – anyagi hozzájárulást is feltételez a további TC Team Consult jelenlét.” (Salgó, 1994, p. 101.)

Mindezek ismeretében válik összefüggéseiben is érthetővé Finszter Géza véleménye a TC megállapításairól:

„A diagnózis nem vitatható, de 2008 végén úgy látszott, hogy ennek egyes elemei nem a reformot támogatták, hanem a korábbi viszonyok konzerválásához nyújtottak érveket. Az egységes nemzeti rendőrség erényként való bemutatása megakadályozott minden decentralizációs törekvést, noha az idézett értékelés más összefüggésben a túlzott centralizmus veszélyére felhívta a figyelmet. A jól képzett vezetők a csúcsokon ellenérdekeltek maradtak a nagyszabású átalakításban, jártasságukat tehát arra használták fel, hogy fékezzék a reformereket, sokszor nem is saját pozícióik védelmében, hanem a legjobb szakmai meggyőződéstől vezérelve.” (Finszter, 2008)

Látható, hogy a rendszerváltás idején élénk érdeklődés övezte a rendőrség alkotmányos jogállami szerepét és működését. A reform azonban elmaradt, melynek okait az előzőekben vázolt politikai, szakmai, rendészetelméleti, szervezési aspektusok részletesen megvilágították. Legalább ennyire hozzájárult a rendőrség kívánt változásainak elmaradásához az, hogy sem a szakpolitikai műhelyekben, sem szakmai berkekben, de a TC vizsgálata során sem történt lényegi felmérés arra vonatkozóan, hogy a pártállami rendőrséget elszenvedő társadalom milyen rendőrséget szeretne a demokratikus fordulatot követően. Az erről szóló társadalmi vita és kiegyezés hiánya máig hatóan érezhető a rendőrség és a társadalom közösségeinek kapcsolatában, melyet vezetői munkám során szerzett tapasztalatom is alátámaszt.



Rendőrkapitányként a tavaszi hónapokban az önkormányzatokat járva törvény által előírt kötelességemet teljesítettem, beszámoltam az előző év közbiztonsági helyzetéről. Az egyik kistélepusülésen a beszámoló előtti hétvégén feltörttek egy autót, utasteréből elloptak egy laptopot. A beszámoló alkalmával szóba került az eset, mellyel kapcsolatban elmondtam, hogy mit tettünk az elkövetők kézre kerítése érdekében, de arra is felhívtam a figyelmet, hogy a feljelentésből kiderült, az autó tulajdonosa a laptopot a jobb első ülésen hagyva gyakorlatilag tálcán kínálta fel értékét a tolvajoknak, és a hasonló esetek nagyobb elővigyázatossággal elkerülhetőek lehetnének. A falu alpolgármestere erre a felvetésemre hevesen protestált, mondván, a rendőrség feladata a biztonság szavatolása, ha a rendőrség jól látja el a feladatát, a laptopnak akkor sem kellett volna lába, ha azt a gazdája az autó tetején hagyja. Pár nappal később egy innen csupán néhány kilométerre lévő másik község következett a beszámolók sorában, ahol a polgármester elégedetten számolt be arról, hogy a falu felelősen kezeli a helyi közbiztonság kérdését. Az önkormányzat ugyanis a lakossággal teljes egyetértésben a felhívás alatt álló iskola építkezési területét őrző biztonsági céget felbérelte arra, hogy az őrzés mellett gépkocsijaival folyamatosan „járőrözzön” a faluban, hogy elejét vegyék a lopásoknak.

Abban a társadalmi-politikai környezetben, ahol egyszerre gondolnak nosztalgiával a totális állam rendőrségére és váltják ki önhatalmúan a rendészet funkcióit, komoly nehézségekbe ütközik a rendőrség kívánatos társadalmi szerepének a definiálása.

3.3 Változások a rendszerváltás éveit követően

A rendszerváltás elszalasztott történelmi lehetőségnek bizonyult a pártállamban meggyökeresedett rendőrségi struktúra átalakítására, melyhez hasonló, reformszerű változtatásra alkalmas időszak az elmúlt több mint 30 évben nézetem szerint már csak egyszer kínálkozott, 2006 és 2010 között.

Az új köztársaság első néhány évét követően egyre inkább megmutatkoztak a vértelen, ám súlyos kompromisszumokkal megvalósult rendszerváltás hiányosságai. Az átalakulás sajátosságai miatt nem volt lehetőség az alkotmányozásra. Ez a körülmény jelentős ok és érv volt azok elégedetlenkedésére is, akik új alkotmány híján nem tekintették lezajlottnak a rendszerváltást, és azok számára is, akik mindebből azt a következtetést vonták le, hogy Magyarországon 1989 előtt is alkotmányos rendszer működött (Gönczöl jelentés p. 28-59. – URL-83). A rendszerváltás szereplői – személyek, pártok, állami szervezetek, köztük a rendőrség is – elmulasztották tisztázni a múlthoz és a társadalomhoz való viszonyukat. A vértelen átmenetet elősegítette, az államszocializmus hagyatékainak felszámolását azonban hátráltatta az új és a régi rendszer közötti személyi folytonosság, melyet az erélytelen lusztrációs mechanizmusok is lehetővé tettek.

Jónéhány évnek kellett eltelnie, mire a politikai vezetésben és a társadalomban egyaránt realizálódott, hogy a rendszerváltás sem egyetlen esemény, hanem egy időben elhúzódó folyamat, amelyben visszatérő, élénk vita folyt arról, hogy a nagy állami



rendszerek addig elmulasztott átalakítását miként szükséges végrehajtani. Ezek közé tartozott a rendőrség is. A reform értékű átalakítás elmaradása nem jelentette azt, hogy a szervezet ne haladt volna a demokratizálódás útján, azonban ez a rendszerváltást övező várakozásokhoz képest jóval lassabban történt és számos megalkuvást eredményezett. E vonatkozásban az alkotmánytörvénybe épített depolitizálásról már esett szó, melynek következtében a nemzetbiztonsági és a rendőrségi feladatokat elválasztották, a titkosszolgálati feladatokat ellátó szervezetek ezt követően különálló minisztériális irányítás alatt működtek. Szintén szó esett az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvényről, amelynek léte a jog uralma alá terelte a szervezet működését.

Az állam belátta, hogy egyedül nem képes a közbiztonság fenntartására. Ez a rendszerváltás, majd az azt követő évek jogalkotási tevékenységében is tetten érhető. A még 1989-ben elfogadott egyesülési törvény¹⁶ megteremtette a lehetőséget a közbiztonságot védelmező civil szervezetek, így a polgárőrség létrejöttére is. A rendészet többszereplőssé válását segítette az 1998-ban elfogadott vagyonvédelmi törvény¹⁷, melynek deklarált célja volt, hogy erősítse a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi szolgáltatások törvényességét és garanciát nyújtson a társadalom számára a szolgáltatásokat igénybe vevők és az azzal érintettek jogai, érdekei sérthetetlenségére irányuló igényeinek érvényesítéséhez¹⁸:

Az 1999-ben elfogadott, közterület-felügyeletről szóló törvény¹⁹ szintén a közbiztonságért való felelősség megosztását szolgálta, fő célja:

„a közterületek rendjének és tisztaságának védelme, valamint az annak rendjét megbontó jogsértések hatékonyabb megelőzése, megakadályozása, szankcionálása, azon önkormányzati vagyon védelme, e feladatok ellátásához szükséges szervezeti keretek megteremtése, az ezekkel összefüggő közzolgálati feladatokat ellátó személyek jogállásának meghatározása”²⁰

A 2004-ben elfogadott sporttörvény²¹ pedig egyértelműsítette, hogy a sportrendezvények biztonságát a szervező a rendőrség felügyeletével és együttműködésével biztosítja (Sporttörvény 68.§).

Jelentős demokratizáló lépés volt az ország nemzetközi egyezményekhez történő csatlakozását követő jogharmonizációs folyamat is. Magyarország 1990-ben csatlakozott

¹⁶ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény

¹⁷ A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény

¹⁸ Részlet a Vagyonvédelmi törvény preambulumból

¹⁹ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény

²⁰ Részlet a közterület-felügyeletről szóló törvény preambulumból

²¹ A sportról szóló 2004. évi I. törvény



az Európa Tanácshoz, mellyel elfogadta az Emberi Jogok Európai Egyezményét. A NATO (North Atlantic Treaty Organization) tagjai 1999-ben lettünk, az Európai Unióé pedig 2004-ben. A társulásokkal járó jogharmonizációs kötelezettségek azonban csak részben, vagy csupán alakszerűen teljesültek (Gönczöl-jelentés, p. 82-83. - URL-83).

A nemzetközi szervezetekhez integrálódás követelményeihez a magyar rendőrség nem alkalmazkodott megfelelő ütemben. A 2006 őszén zajló tömeges demonstrációk rendőrségi kezelését vizsgáló Gönczöl-bizottság jelentése rámutat, hogy a rendőrség az Európai Unióhoz történő csatlakozás következtében jelentkező közbiztonsági (elsősorban rendezvénybiztosítási) és tömegkezelési feladatok ellátására csak részben volt alkalmas. Létszáma, képzettségi szintje alacsony, felszerelése elavult volt (Gönczöl-jelentés, p. 89. - URL-83).

A folyamatos, jogállami kívánalmaknak megfelelő ütemű és minőségű fejlődést hátráltatta, hogy nem született átfogó, kormányzati ciklusokon átívelő, konszenzusos nemzeti rendészeti stratégia. Ennek hiányában a rendőrség működése hangzatos politikai ígéretekkel, rögtönzött, pillanatnyi igényeken alapuló átszervezésekkel, a régit bűnbaknak kikiáltó, az újtól csodát váró vezetői személycserékkel volt súlyosan terhelt, eredményeit pedig a bűnügyi statisztika aktuálisan éppen kedvezően alakuló mutatóival igazolta.

A rendőrség működését érintően parlamenti konszenzus a 2000-es években még nyomokban sem volt jelen. A helyzetet súlyosbította, hogy az ezredfordulóra a szabad véleménynyilvánítás demokratikus formájaként szervezett közterületi demonstrációk és nagygyűlések a politikai kampányok szerves részévé váltak, az ezek kezelését végrehajtó rendőrség a demokratikus jogállam intézményeiből kiábrándult tömegekben a „régik idők” reflexeit keltette életre, arra egyre inkább az államhatalmat és nem a jogrendet védelmező erőszakszervezetként tekintettek. Ilyen esemény volt a 2002-es választásokat követő hídfoglalás,²² 2004 januárjában a Tilos Rádió előtti tüntetés,²³ vagy a 2005 februárjának közepétől egy hónapon át előbb a

²² A 2002. évi országgyűlési választásokat követően Medgyesi Péter miniszterelnök nyilvánosságra került ügynök múltja miatt a Lelkiismeret '88 Csoport nevű radikális jobboldali szervezet 2002. július 4-én bejelentés nélküli demonstráción követelte a választás szavazatainak újraszámolását és új választás kiírását. Ennek során lezárták a forgalom elől az Erzsébet hidat, majd miután a rendőrség innen kiszorította a tüntetőket, a főváros különböző pontjain (Nyugati tér, Oktogon, Astoria) összecsaptak a rendőrökkel.

²³ 2003 karácsonyán a Tilos Rádió egyik munkatársa élő adásban fejezte ki kereszténygyűlöletét, mely ellen 2004. január 11-én több ezren tüntettek a rádió épülete előtt.



fővárosban, majd országszerte tartott gazdademónstráció²⁴ is. A rendőrség és a társadalom közötti feszültséget leginkább elmélyítő és a rendőrség későbbi rendészetpolitikai megítélését hosszú évekre meghatározó helyzetet azonban a 2006 őszén zajló fővárosi demonstrációk rendőrségi kezelése eredményezte.

3.4 A második reformhelyzet: a 2006–2010 közötti időszak

A tiltakozások közvetlen oka Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 2006. szeptember 17-én nyilvánosságra került úgynevezett „őszödi beszéde” volt. Az esti órákban a Kossuth téren kezdődő, a kormány lemondását és új választások kiírását követelő több tízezres demonstrációt a rendőrség törvényes kampányrendezvénynek minősítette. A téren maradó tömeg egy része másnap átvonult a Magyar Televízió Szabadság téri székházához, majd az ott folytatott tüntetés során egy agresszív csoport megtámadta a székházat és az azt védő rendőröket. A jelentős nehézségek árán megfékezett támadást követően a tiltakozások több héten át folytatódtak a Kossuth téren, majd október 23-án, az 1956-os forradalom ötvenedik évfordulóján újabb heves összecsapásokban csúcsosodtak ki. A számos civil és rendőr sérülttel járó események általános közfelháborodást váltottak ki a társadalomban, a rendőrség-ellenes hangulatot a média és az ellenzéki politikai retorika egyaránt erősítette.

A rendőrség tevékenységét több szakértői bizottság értékelte. Az Ignác István Pest megyei rendőrfőkapitány vezette bizottság a szeptember 17–19. közötti, a Papp Károly Fejér megyei rendőrfőkapitány pedig egy újabb bizottság élén az október 23–24. közötti események szakmai tevékenységét elemezte. A kormány felkérésére Gönczöl Katalin és szakértői csoportja a történetek közvetlen okain túl azok mély, társadalomban gyökerező összefüggéseit is vizsgálta. Ismert a Morvai Krisztina és Gaudi-Nagy Tamás vezette független Civil Jogász Bizottság, valamint több nemzetközi jogvédő szervezet jelentése is. A vizsgálatok mindegyike súlyos szakmai és vezetői hibákat tárt fel a demonstrációk rendőrségi biztosításával kapcsolatban, a több tucat beosztott rendőr mellett az országos és a budapesti rendőrfőkapitányt, valamint a Rendészeti Biztonsági Szolgálat vezetőjét is elmarasztalták az ellenük indított büntetőeljárásokban.

²⁴ A Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége 2005 februárjában a földalapú támogatások lassú kifizetése miatt szervezett eredetileg 10 napos demonstrációt Budapesten, amely egy hónapig tartó, felpályás útlezárásokkal, gazdatüntetésekkel, traktoros felvonulással párosuló országos tüntetéssorozattá terebélyesedett.



A történetek kíméletlenül rámutattak az elmaradt reform hosszan elhúzódó, káros következményeire. A Kossuth téren bejelentés nélkül megkezdett, majd huzamosan folytatott demonstráció megítélése a gyülekezési törvény és a kiforratlan és következtelen jogalkalmazás hiányosságait világította meg (Gönczöl-jelentés, p. 181-182. – URL-83), a szeptember 18-án a tévészékházánál, majd október 23-án Budapest belvárosában végrehajtott kudarcos intézkedések rosszul kiképzett és felszerelt csapatszolgálati egységekről, szakszerűtlenül szervezett és vezetett rendőri tevékenységről, valamint az események rendőrséget elhiteltelenítő kommunikációjáról tanúskodtak (Ignác-jelentés, p. 16. - URL-89; Papp-jelentés p. 13. és 17. – URL-90; Gönczöl-jelentés, p. 187. - URL-83). Az azonosító nélkül intézkedő rendőrök a transzparens működés hiányának jelképeivé váltak (Papp-jelentés, p. 13.; Gönczöl-jelentés, p. 93-94., 164., 169., 247-248. - URL-83), a civil kontroll hiánya pedig az elszámoltathatóság elégtelenségét leplezte le (Gönczöl-jelentés, p. 96-98. - URL-83). A problémák egyik alapvető oka, hogy a rendszerváltás óta nem született átfogó rendészeti stratégia, sommázott következménye pedig az volt, hogy a rendőrség szervezeti rendszere nem felel meg a demokratikus önvédő jogállam követelményeinek (Gönczöl-jelentés, p. 182. - URL-83).

A 2006-os események a rendszerváltás óta soha nem látott távolságba taszították egymástól a társadalmat és a rendőrséget. A bűnözés számszerű adatai a közbiztonság javuló állapotáról tanúskodtak, hiszen amíg 2005-ben 436.522, 2007-ben 426.914, 2009-ben „már csak” 394.034 bűncselekményt regisztráltak az országban (URL-91). A bűnözés csökkenésének mértéke azonban nem érte el azt a szintet, amely a társadalom és az egyén számára a biztonság szubjektív megítélésén is javíthatott volna. A közbiztonság és a rendőrség rossz állapota a következő években a politikai retorika vezető témájává vált. Az elégedetlenség újjáélesztette a közbiztonság helyreállítását és a bűnözőkkel való leszámolást sürgető vigilantista mozgalmakat. Az ezek közül legnagyobb társadalmi támogatottságú, félkatonai szervezatként működő Magyar Gárda megjelenése egyszerre vonta kétségbe az állam képességét a közbiztonságot védelmező funkciójának ellátására, és mélyítette a cigányság és a többségi társadalom közötti ellentéteket. Az ennek legszélsőségebb megnyilvánulásaként értékelhető, 2008–2009-ben elkövetett romák elleni támadássorozat rendőrségi kezelése, szakmai hiányosságokra,²⁵ a szervezet egyes

²⁵ 2009. február 23-án Tatárszentgyörgyön elkövetett kettős emberölés helyszínét a rendőrség kezdetben balesetként kezelte, az elsődleges intézkedések során nem tett meg minden tőle telhetőt a büntetőeljárás megindítása és eredményes lefolytatása érdekében, emiatt súlyosan sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga. (URL-92)



megnyilvánulásai az állományában erősen jelen lévő előítéletességre mutattak rá²⁶ (Pap, 2019). Ezek közül a kialakult társadalmi feszültséget jól jellemző és a rendőrség bizonytalankodásait részben indokoló eset Pásztor Albert miskolci rendőrkapitány kijelentésének megítélése, aki a 2009. január 3-án egy rablássorozat felderítéséről tartott sajtótájékoztatóján úgy fogalmazott, hogy Miskolcon a rablások túlnyomó többségét cigányok követik el. A nagy port kavaró nyilatkozatot követően a belügyminiszter visszavonta a rendőrkapitány vezetői kinevezését, ezután azonban a város polgármestere, minden politikai pártja és számos civil szervezet Pásztor Albert védelmére kelt, a városban tüntetések zajlottak a leváltása elleni tiltakozásul (URL-93).

A helyzet alkalmat kínált a rendőrség társadalmi szerepének és szakmai működésének újragondolására és az ebből következő rendőrségi reform előkészítésére. Ezt felismerve a kormány lázas stratégiaalkotásba kezdett, amely elsősorban nem hatályosult előkészítő munkaanyagok megalkotásában öltött testet. (A rendészeti stratégiákról részletesebben a dolgozat későbbi szakaszában lesz szó.)

A hamvában elhalt stratégiai kísérletek ellenére a felsorolt események és társadalmi folyamatok nem maradtak nyom nélkül. Számos változást idézett elő a 2006-os demonstrációk kezelésének értékelése, a rendőrség társadalmi integrációjának krízise. A rendőrség demokratizálódásában jelentős lépésnek számít, hogy a civil kontrollt erősítendő, az alapjogokat sértő rendőri intézkedések független kivizsgálására az erről szóló jogszabályok 2007-es megalkotása után 2008. január 1-től működni kezdett a Független Rendészeti Panasztestület (rövidítve: FRP). Szintén ide sorolandóak a romákkal szembeni előítéletesség csökkentése és a társadalmi sokszínűség rendőrség állományában való megjelenítése érdekében folytatott erőfeszítések. Számos program mellett a rendőr–roma kapcsolatok intézményesülését és az együttműködés mindennapivá válását eredményezte a központi és területi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportok létrehozása és működtetése.²⁷ A roma fiatalok rendőrré válásának megkönnyítése érdekében szintén ORFK utasítás született.²⁸ A felsoroltak egyértelmű

²⁶ A rendőrség működésében a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetést több kutatás is alátámasztja. Ezek közül a leírt időszakhoz időben legközelebbi, a Magyar Helsinki Bizottság, az Országos Rendőr-főkapitányság, valamint a Rendőrtiszti Főiskola együttműködésében lefolytatott vizsgálat során a Szegedi, a Kaposvári és a Budapest, VI. kerületi rendőrkapitányságok igazoltatási gyakorlatának elemzéséből kiderült, hogy az összlakosságon belül 6–8%-os arányt képviselő romák a vizsgált időszak igazoltatottainak 22%-át tették ki (Pap, 2019, p. 84-86).

²⁷ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szer és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011 (X.21.) ORFK utasítás

²⁸ A cigány származású fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében a Rendőrség által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szóló 1/2010 (OT.1.) ORFK utasítás.



lépések a rendőrség demokratizálásának irányába, azonban rövid távú eredményei legalábbis kérdésesek. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa 2008. évi jelentésében megállapítja, hogy a rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok az előző tíz évben intézményesültek ugyan, de az együttműködés fő terepe a bűnmegelőzés lett, amely súlyos egyoldalúságokhoz vezetett. A járőrök körében pedig az etnikai profilalkotás továbbra is jelen van (URL-94).

Az évtized végén több jelentős szakmai változás történt. Közülük is a legjelentősebb, hogy hazánk schengeni övezethez csatlakozásával gyakorlatilag egyidőben, 2008 januárjától az önálló határőrség megszűnt, szervezete a rendőrségbe integrálódott, feladatait is a rendőrség vette át. Egyes intézkedések járulékos eredménye az emberi jogok nagyobb fokú érvényre jutása vagy a rendőrség és társadalom kapcsolatának javítása volt. Ide sorolandó, hogy a 2006 őszi demonstrációk kezelésében „leszerepelt” Rendészeti Biztonsági Szolgálat (REBISZ) megszűnt, jogutódja a Készenléti Rendőrség (KR) lett, mely felszereltségében, beosztottai kiképzettségét, vezetői felkészültségét érintően jelentősen jobb színvonalon tudta működtetni a rendőrség központi csapatszolgálati egységeit. A tömegkezelést érintően jelentősen átalakult a megyei rendőr-főkapitányságok csapatszolgálati századainak képzési, alkalmazási rendszere. A helyi – főképp a vidéki – közbiztonsági igények kiszolgálásának irányába mutató döntés a KR allokációjának megváltoztatása, vidéki bevetési osztályainak 2009-től kezdődő létrehozása.

A KR Győrben, Nyírbátorban, Szombathelyen majd Miskolcon létrehozott századszintű egységei részét képezték annak a cselekvési programnak, mellyel a rendőrség a vidék romló közbiztonságérzetére kívánt reagálni. Minderről Bencze József országos rendőrfőkapitány az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának 2009. június 16-án az ORFK-n megtartott kihelyezett ülésén számolt be (URL-95). Elmondta, hogy a program további elemeként 2009 februárjában kezdte meg működését a Közbiztonsági Háló, melyben a legrosszabb közbiztonságú rendőrkapitányságok területén napi 24 órában vált biztosítottá a rendőri jelenlét, főként a meglévő erők többletszolgálatához szükséges költségek biztosításával. További programelemként a falvakban működő körzeti megbízottak számát 2.076-ról 2.624-re emelték, valamint 100 fő fegyveres biztonsági őr kiképzésével tették lehetővé az addig inaktív, objektumőrzésre beosztott rendőrök közterületi alkalmazását.

A vidéki települések önkormányzataival való együttműködés szorosabbá tételét, a települések aktívabb közbiztonsági tevékenységét szolgálták a Kistérségi Egyeztető Fórumok. A rendőrség igyekezett azokat a rendészeti támogató erőket bevonni, amelyek



a rendészet vonatkozásában részkompetenciákkal, feladatokkal bírnak.

A rendőrségi cselekvési program az egy évre mandátumot kapó Bajnai Gordon vezette kormány „Rend és Biztonság” programjában teljessé vált ki, melyet a miniszterelnök a Rendőrtiszti Főiskola 2009-es tanévnitóján hirdetett meg. Ennek keretében a már nyugdíjba vonult rendőröket „szerződéses rendőrként” kívánták tovább foglalkoztatni a kistérségek biztonságát erősítendő. Növelték a polgárőrség támogatását, hazai és uniós forrásból kívánták megduplázni a települési térfigyelő kamerák számát. A szélsőségek elleni hatékonyabb fellépés érdekében jelentős forráshoz jutott a Nemzeti Nyomozó Iroda (rövidítve: NNI), bővítették a roma fiatalok rendőrré válásának elősegítésére működtetett pályázati rendszert, konfliktusmegelőző képzéseket indítottak a tiszthelyettesi állomány mediatív szerepének tanítására, a rendőrség konzultatív működésének hangsúlyozására pedig új szolgáltatásként vezették be a közbiztonsági tanácsadást (URL-96).

A „Rend és Biztonság” program egyik legmarkánsabb elemeként hirdette meg a kormány a településőri programot, melyről a miniszterelnök így nyilatkozott:

„A közbiztonság megerősítése érdekében, a megerősített rendőri jelenlét fenntartása mellett, a jövőben több szerep juthat az önkormányzatok rendészeti tevékenységének. Lehetővé válik, hogy (...) az önkormányzatok saját településrendészetet hozzanak létre - amennyiben ezt igénylik. Ezzel végre eszközt kapnak a helyi közbiztonságért viselt felelősségük érvényesítéséhez és létrejöhet az európai értelemben vett önkormányzati rendészet (community police).” (Idézi Lipics, 2010, p. 75.)

E fogalmi bizonytalanságokban gazdag kinyilatkoztatást követően számos vidéki település élt azzal a lehetőséggel, hogy intézkedési joggal nem felruházott, képzetlen, ám a helyi közbiztonsági jellegű intézkedésekben a jegyző segítségére lévő munkaerőt alkalmazzon.

A Rend és Biztonság program bevezetésének idején a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság vezetőjeként szolgáltam. A rendőrkapitányság is egyike volt annak a tíznek, melynek területén működni kezdett a Közbiztonsági Háló program. A településeket három kategóriába osztottuk be, az elemzések és a közvélemény megítélése alapján legrosszabbnak ítéltékben minden napi 24 órában, másokban heti háromszor, míg a legkevésbé veszélyeztetettekben heti egyszer jelent meg rendőr. Minderre a közel 200 fős rendőrkapitányság havi 2000 óra többlet túlszolgálat elrendelésére kapott lehetőséget. Tudtuk, hogy a korlátozott rendelkezésre álló források egyenletes elosztásával csak azt érhetjük el, hogy mindenütt lesz valamilyen mértékű rendőri jelenlét, azonban sehol sem lesz olyan erős, hogy valóban javítsa a helyi biztonságot, főképpen pedig a helyiek biztonságérzetét. Ekkoriban már olvastam William Bratton kritikus tömeg elleni vezetésen alapuló stratégiájáról, és ismertem a rendőri jelenlét bűnözésre gyakorolt hatásáról szóló kansasi és minneapolis-i kísérletek értékelését. A kollégáimmal végzett elemzések, valamint az önkormányzatok, civil szervezetek véleményének kikérése után úgy döntöttünk, hogy erőnket nem forgácsoljuk szét. A kapitányság közterületen elkövetett bűncselekményeinek 62%-a két településen, Dunaújvárosban és Ercsiben történt. Ezeken a településeken ugyan biztosított volt a 24 órás rendőri jelenlét, az itt járőröző rendőrök munkaidejét azonban jórészt a küldésekre (segélyhívásokra) történő reagálás tette ki, valós, megelőző jellegű tevékenység elenyésző



mértékben volt jelen. Ezeken a településeken a meglévő jelenlétet markánsan megemeltük, más helyeken a visszatérő ellenőrzés sűrűségét és intenzitását növeltük meg. Az eredmény látványos volt, az országos 17%-kal szemben kapitányságunkon 38%-kal csökkent a közterületen elkövetett bűncselekmények száma. A Kistérségi Egyeztető Fórumokat komolyan véve igyekeztünk minden jelzésre reagálni, így a szubjektív biztonságérzet is kedvezően változott. A kezdeti jelentős eredmények után azonban a következő évre a bűnözés csökkenése már nem volt ilyen látványos, majd gyakorlatilag elenyészett. Ennek okát a rengeteget túlórázó rendőrök kiegészében, a program kiismerhetőségében, a kezdetben lelkes települések támogatásának alábbhagyásában láttuk ekkor, valamint abban, hogy a központi feladat szabás kevés mozgásteret engedett a program helyi közbiztonsági igényekhez igazításában. A településőrs programot szintén lelkesen üdvözltek az önkormányzatok, közvetlen bűnözést csökkentő hatásánál sokkal jelentősebb volt üzenete, mely a közbiztonságért való felelősség megosztását juttatta el a kistépülésekre is.

A bevezetett intézkedéseket az adott társadalmi-politikai elvárásokhoz igazodó, rövidtávon logikus és megfelelő, leginkább válságkezelő lépésként lehet értékelni, melyek szükségessége nem vitatható. A közbiztonság védelmezésének hosszú távú kihívásaira azonban nem adtak választ. A hatástalan koncepciógyártással, majd az azt követő, többségében rögtönzött válságkezelő intézkedésekkel terhes éveket találóan foglalta össze Finszter: „A cselekvés nélküli tervezés időszakát (...) a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel.” (Finszter, 2008, p. 52.)

Mindemellett bizonytalanság és következtetlenség is övezte a válságkezelést. Habár a legégetőbb szükségletnek a vidéki települések helyi közbiztonsági problémáinak megoldása tűnt, mindezt a központi irányítás megerősítése kísérte. A rendőrségi törvény 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása növelte a centralizmust és a rendőrségi politikai irányításának lehetőségét azzal, hogy a rendészetért felelős miniszter feladatává vált a belügyi igazgatás struktúrájának meghatározása. A Fővárosi Ítéltábla által felosztatott, azonban több, be nem jegyzett formációban tovább működő Magyar Gárda Egyesület esetében jó ideig gondot jelentett a jogi megfoghatatlanság, az új, elsősorban internet adta megjelenési, szervezési és toborzási lehetőségek kiaknázása. Ezzel szemben a hatóságok adminisztratív intézkedéseikkel folytonos lépéshátrányban tudtak csak reagálni, emiatt a közbiztonság helyreállítását és a „cigánybűnözés” kezelését zászlajukra tűző szervezetek (Új Magyar Gárda Mozgalom, Magyar Nemzeti Gárda, Őrző Magyar Gárda, Szébb Jövőért Polgárőr Egyesület stb.) évekig tudtak a köznyugalmat megzavarva működni, tovább mélyítve ezzel a rendőrséggel szembeni bizalmatlanságot és a társadalomban meglévő konfliktusokat. A fentiek alapján okszerűnek tekinthető, hogy a 2010-es parlamenti választások központi kampánytémájává vált a közbiztonság kérdése.

A 2010 utáni időszakban meghozott, a közbiztonság megszilárdítására és a rendészet megváltoztatására irányuló intézkedések áttekintése előtt azonban célszerű röviden



összegezni, hogy miért e két időszak – a rendszerváltás és a 2006–2010 közötti – volt leginkább alkalmas a rendszerváltás utáni magyar rendőrség reformjára, és hogy e reformok miért maradhattak el.

3.5 A reformidőszakok tanulságai

Mindkét időszakról elmondható, hogy a társadalom bizalma megrendült a rendőrségben. Ennek alapvető, de nem kizárólagos oka volt a bűnözés magas szintje és a közbiztonság kritikus állapota. A rendszerváltás időszakában a pártállami erőszakszervezet gyötrő emlékképének eltörlése iránti igény is fokozta a reform kívánatosságát, a 2006–2010 közötti időszakban pedig az, hogy ezt az emlékképet idézte fel a 2006 őszenek tüntetéseit kezelő rendőrség. A közbiztonsági és bizalmi válság jelenthette volna a rendészeti reform szakmai és társadalmi legitimitását. Ilyen helyzet a későbbiekben már nem következett be. Mindehhez társult egy a reformok megvalósíthatósága szempontjából fontos körülmény, melyhez érdemes ismételten felidézni Bruggemant és Ponsaerst, akik a belga és holland reformok összehasonlításánál arra hívták fel a figyelmet, hogy a reformok egyik nélkülözhetetlen feltétele a reformot megelőző helyzet pontos felmérése (Bruggeman és Ponsaers, 2011, p. 3.). A TC vizsgálata, majd 2006 után a Papp- és Ignác-jelentés – és kiváltképp a részletes helyzetképet megjelenítő Gönczöl-jelentés (URL-83) – jó alapot szolgáltatott mindehhez. Az átfogó szervezeti reform azonban mindkét időszakban elmaradt.

Az okok taglalásakor fontos rámutatni arra, hogy a hazai rendészeti reform megvalósítására alkalmasnak tűnő időszakok számos hasonlóságot mutatnak az előtanulmányok során elemzett országok rendészeti reformjával kapcsolatban tapasztaltakkal.

Az elsőként említendő a rendészeti reformok természetének azon sajátossága, mely szerint ezek egyik alapvető oka a közbiztonság válsága. Mivel azonban az ilyen kiélezett helyzetekben a szakmai és politikai vezetők körében sokszor tapasztalt reflexió, hogy a változtatás instabillá teheti a rendőrség szervezetét, és a reformok elterelhetik a figyelmet a közbiztonság helyreállításáról, ezért a reformok kevés eséllyel valósulnak meg akkor, amikor a legnagyobb szükség lenne rájuk. Mindez visszaköszön a hazai rendszerváltás rendészetirányítóinak gondolkodásában is, akik a társadalmi elégedetlenségi mozgalmak – különösen a taxissztrájk – hatására visszavonulót fűjtak az addigi radikális reformtörekvéseikből.

Fontos aláhúzni, hogy sem a rendszerváltáskor, sem azt követően nem folyt érdemi



társadalmi vita, így nem is alakulhatott ki konszenzus arról, hogy a közbiztonságot és a rendőrséget érintően mi tekinthető alapértéknek. E körülmény jelentőségének megítéléséhez szintén érdemes visszatekinteni a nemzetközi reformok vizsgálatából leszűrt egyik fontos tanuláshoz:

„Állandósult politikai erőter és a rendészet működésének alapértékeit érintően rendkívül erős és tartós politikai és társadalmi konszenzus szükséges ahhoz, hogy a rendészet és közösség viszonya szilárd, bizalmi alapú, partneri és konstruktív maradjon.” (idézet a nemzetközi reformok tapasztalatainak értékeléséből)

Mindennek híján a rendészeti stratégia nem nemesülhetett szakkérdéssé, a kíváncsi közbiztonságról és rendőrségről az egymást váltó kormányoknak leginkább az volt a véleményük, hogy az nem olyan, mint az előző időkben volt. Márpedig mind a társadalmi kiegyezés, mind a politikai irányítás stabilitása és kellő távolságtartása alapfeltétele annak, hogy a rendőrség kormányzati ciklusokat túlélő, átgondolt, a társadalom és a jogállamiság elvárásainak megfelelő rendészeti koncepció alapján láthassa el feladatait. Ennek híján rögtönzött válságkezelési intézkedések és szakmailag kiérleltlen, folyamatos kampányígérek jelölték ki a máról holnapra működés kereteit. A szakmájukat értő rendőrök munkájukat e napi elvárásoknak rendelték alá, a stratégiaalkotás a tudományos kutatóműhelyekbe költözött. Az itt készült koncepciók azonban kevés támpontot jelentettek azoknak, akik a mindennapok közbiztonsági problémáira kerestek praktikus megoldásokat.

A fentiekben leírtakból részben már következik a reform elmaradását előidéző egyik további ok, melynek meghatározásához szintén hasznos felidézni a nemzetközi reformok vizsgálatának megállapítását:

„...a reformokat politikusok és (jó esetben) tudósok találják ki, majd tervezik meg és rendőrök hajtják végre (...) A szervezeti változások előidézésének elengedhetetlen feltétele a rendőri vezetés tartós és szilárd elkötelezettsége.” (Bayley, 2001, p. 20.)

A rendőri vezetés a rendszerváltáskor és 2006 után is inkább a túlélésben volt érdekelt, semmint a gyökeres változásban.

Mindkét elemzett időszakról elmondható, hogy az azokban megfogalmazódó kormányzati változtatási igényekben nem jelent meg az a holisztikus reformszemlélet, amely kellő alapot szolgáltatott volna az átfogó igazságügyi, közigazgatási és rendészeti reformhoz (lásd a nemzetközi rendészeti reformok vizsgálatának ide vonatkozó megállapításait). Ez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy ugyan több, a fentiekben említett helyzetelemzés is megfogalmazta a rendőrség közigazgatási rendszerbe integrálásának fontosságát, erre irányuló tényleges lépések azonban nem történtek.

Szintén tanulságos visszatekinteni Devroe és Ponsaers már idézett megállapítására,



mely szerint a Belgiumban elkövetett terrorcselekmények után a társadalom egyetértésével erősödött a rendőrség represszív fellépése. És érdemes ismét felidézni azt az ebből fakadó következtetést, hogy a biztonságot fenyegető válsághelyzetekben társadalmi igény mutatkozik a rendőrség katonai jellegének erősítésére. Mindezzel jelentős hasonlóságot mutat a két elemzett hazai időszak politikai, társadalmi hangulata is. A büntetések szigorítása, a devianciák szigorú megtorlásának igénye tükröződik vissza Boross Péter idézett rendőrségvíziójából, de a 2000-es évek végének vigilantista mozgalmainak jelentős társadalmi támogatottságából, vagy – saját tapasztalataim alapján – az önkormányzatok Kistérségi Egyeztető Fórumokon megfogalmazott elvárásaiból is. Így – noha a demokratikus jogállami rendészet irányába törekvő, tudományos eredményeken alapuló rendészetfejlesztési koncepciók célja megkérdőjelezhetetlen az emberi jogokat tiszteletben tartó és védelmezett közösségeivel szorosan együttműködő rendőrség kialakítására – a néplélek és a populizmusra hajlamos politika ezekben a kiélezett helyzetekben erőt, szigort, fegyelmet és az ezekből fakadó rendet követelt.

Van még egy nagyon lényeges közeg, amelyen a decentralizált, demilitarizált szervezet eszméje nehezen talál utat. A rendőröké. E kijelentést kutatásom később részletesen elemzett, empirikus adatgyűjtésének eredményei és a mögöttem álló harminc évnyi rendőri lét tapasztalatai alapján tehetem meg. Módszertani, szerkesztési fésületlenségnek tűnhet, de talán nem indokolatlan előreszaladni és e helyütt említeni a Fejér megyei rendőri vezetőkkel készített interjúk egyik jelentős tanulságát. Interjúim során utolsóként azt kérdeztem, hogy miként reformálnák meg a rendőrséget, ha lehetőségük lenne rá. A válaszadók az adminisztráció csökkentését, az emberközpontúság fontosságát, a teljesítményértékelési rendszer megváltoztatását és számos más fontos területet emeltek ki, melyek között ugyan megemlézték, hogy a központilag elrendelt feladatokat szükséges lenne a helyi viszonyokra adaptálni, de egyikük sem említett decentralizáló, demilitarizáló szervezetátalakítási szükségletet. Mindez értelmezésem szerint nem feltétlenül azt jelenti, hogy a jelenlegi szervezeti formával elégedettek. Azt azonban mindenképpen, hogy nem gondolkodnak másmilyenben. Azt a szervezetet pedig, amelynek tagjai évtizedekig egyazon működési sémában tanulták meg hivatásuk gyakorlását, és nem is tudják elképzelni másképp a működést, nem lehet magasztos célokra hivatkozva változásra készíteni. Számos, e dolgozat korábbi részeiben már említett nemzetközi kutatás jut hasonló következtetésre, felhívva a figyelmet arra, hogy a szervezeti struktúra megváltoztatása csak akkor lehet eredményes, ha az együtt jár az ennél jóval



lassabban bekövetkező szervezeti kultúraváltással is. Bayley (2001) hívja fel a figyelmet arra, hogy egy adott ország rendészeti berendezkedésének hagyományai, a rendőrség és a társadalom viszonya, a jogszabályi környezet és számos egyéb tényező meghatározó arra nézve, hogy miként lehet megváltoztatni és a demokratizálás felé elmozdítani rendőrségét.

„A reformokat gyakran kizárólag céljaik kívánatossága, nem pedig megvalósíthatósága indokolja” – mondja szintén Bayley (Bayley, 2001, p. 19.). Nos, úgy tűnik, hogy megállapításainak helytállóságát a magyar rendőrségen a rendszerváltáskor és a 2006–2010 közötti időszakban elmaradt reformjai is igazolják. E kettőhöz hasonlatos „reformhangulat” az 2010-et követő években nem alakult ki, ez azonban nem jelenti azt, hogy a rendőrség demokratizálódásának szükségessége és az erre formált társadalmi igény megszűnt vagy eltompult. A jelen változtatási igényeinek és lehetőségeinek megfogalmazásához szükséges az elmúlt tizenkét év rendészetet érintő folyamatainak összegzése.

3.6 Rendészeti stratégiák a rendszerváltástól 2010-ig

A rendszerváltást követően több kormány is kísérletet tett a közbiztonsági-rendészeti stratégia megalkotására. Annak tükrében, hogy egy-egy újonnan felhatalmazást kapó kurzus miként ítéli meg a rendészet előző időszakban mutatott teljesítményét, és milyen mértékben készül annak megváltoztatására, Finszter négy alapvető stratégiai irányítási modellt (demokratikus elutasító, demokratikus támogató, hierarchikus támogató és válságkezelő elutasító) – különböztet meg (Finszter, 2008, p. 4.).

Az első átfogó, kormányzati stratégiát tükröző programot az Antall József miniszterelnök halálát követően hivatalba lépett Boross-kabinet hozta létre a *„Közbiztonság fejlesztésének feladatairól”* szóló 1033/1994 (V. 6.) kormányhatározattal. A rendszerváltás utáni demokratikus elutasító megközelítés reformtörekvéseivel felhagyó Boross-kormány hierarchikus támogató rendészetszemlélete – kooperativitás a közbiztonság védelmezésében; a szereplők együttműködésének növelése; az anyagi-technikai feltételek javítása; az Európai Emberi Jogi Egyezmény figyelembevétele a jogalkotás feladataiban; a bűnmegelőzést, felderítést végző szervek feladatainak szorosabb összehangolása; a nemzetközi tapasztalatok hasznosítása, a nemzetközi együttműködés erősítése – korszerűnek tekinthető, végrehajtására azonban nem állt rendelkezésre elég idő.



Az 1994-ben kormányhoz jutó MSZP²⁹–SZDSZ³⁰-koalíció programjában nem vállalta a rendőrség új alapokra helyezését, a szakmai színvonal és a technikai felszereltség javítása érdekében a bevált gyakorlatok továbbfolytatását hirdette meg. A kibontakozó közbiztonsági válság hatására a ciklus végén az 1027/1998. (III. 13.) kormányhatározatban kísérletet tett egy középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepció megalkotására. Ennek előírásával a kormány az ország biztonságossá, az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szerveinek eredményesebbé válását, a rendvédelmi hivatás társadalmi elismertségének növelését, valamint a rendvédelmi szervek, továbbá a helyi önkormányzatok és civil szervezetek eredményes együttműködése érdekében szükséges súlypontok meghatározását várta el. Új elem volt a rendvédelmi szervek profiltisztítására irányuló törekvés, melynek értelmében feladatul határozta meg, hogy meg kell vizsgálni egyes feladatok más államigazgatási szerv hatáskörébe utalását, illetve azt, hogy mely munkaterületek ellátásához nem szükséges a hivatásos szolgálati viszony. A kormányhatározat osztozott minden, kormányzati ciklusok végén született elképzelés sorsában: tettekre váltására nem maradt idő.

Az 1998-ban kormányt alakító polgári konzervatív koalíció szembefordult elődje rendészetet érintő teljesítményével, a közbiztonság javítását azonban nem új közbiztonsági stratégiával, hanem szigorú büntetőpolitikával kívánta javítani.

A 2002-ben kormányra lépő új kurzus programjának „Jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság” hármas jelszava a rendészet és a közbiztonság ügyének komplex, koncepciózus kezelésével kecsegtetett. A rendőrség modernizációját a közelgő európai uniós csatlakozás és a rendőrséggel szemben a 2006 őszétől kezdődő kormányellenes tüntetések kudarcos kezelése nyomán kibontakozó bizalmi válság is sürgette. A megújulást és a közbiztonsági stratégia megalkotását a magasan állandósult bűnözési szint, a – főként vidéken – egyre romló közbiztonságérzet, a multikulturális együttélés nehézségeit kriminális problémává redukáló közbeszéd, az erőre kapó vigilantista törekvések és a romák elleni támadásokban kicsúcsosodó társadalmi feszültségek tettekre sarkalló szorító nyomássá fokozták.

Ebben a helyzetben születtek meg a korábban már említett, a gyakorlatban nem alkalmazott stratégiák. Előbb a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2005. (IV. 15.) Kormányhatározat alapján rendvédelmi stratégia, majd a 2006 őszének tiltakozássorozatát a kormány felkérésre vizsgáló Gönczöl-bizottság

²⁹ Magyar Szocialista Párt

³⁰ Szabad Demokraták Szövetsége



jelentésében javasolt feladatok kormány szintű garanciáját jelentő 13/2007. (III. 13.) Kormányhatározat alapján született Rendészeti Stratégia készült el, mely középtávú (2014-ig tartó) célokat fogalmazott meg a rendészet fejlesztésére. Végül – a kibontakozóban lévő gazdasági válság okozta takarékosági kényszer szorító nyomása alatt – 2008-ban látott napvilágot a Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája című munkaanyag. Ezek végrehajtása azonban idő és konszenzus hiányában szintén elmaradt.

3.7 A 2010 utáni időszak

A napjaink közbeszédében elkoptatott és pejoratív kicsengésűvé vált, hosszú távú, koncepciózus tervező és végrehajtó munkához azonban valóban elengedhetetlen feltétel, a stratégiai nyugalom egyértelműen a 2010 utáni kormányzásban volt és van jelen. A törvényhozásban kivívott kétharmados többséget és a mögötte meghúzódó társadalmi legitimitást kihasználva a 2010 óta irányító Orbán-kormányok a rendészetet érintően számos stratégiai változtatást hajtottak végre.

A 2010-es országgyűlési választások kampányában a később győztes FIDESZ³¹ választási programját Nemzeti Ügyek Politikája néven hirdette meg, ebben hangsúlyos helyen szerepel a közbiztonság kérdése. Az „*Itt az idő, hogy újra rend legyen az országban*” címet viselő közbiztonsági program szervezeti átalakítást nem, ezzel szemben erős, tiszteletre méltó törvényeket, erős, szolgáló és nem uralkodó rendőrséget ígért, melyet több rendőrrel, több fizetéssel és több eszközzel, valamint a minden településre kiterjedő állandó, erős rendőri jelenléttel vállalt megvalósítani (Nemzeti Ügyek Politikája 2010, p. 48-60. – URL-97).

Az azóta háromszor újraválasztott kormánynak a rendszerváltás óta egyedülálló politikai stabilitás, idő és az Európai Unió által biztosított forrás állt rendelkezésére ahhoz, hogy a rendőrség működését valóban gyökeresen megváltoztassa, demokratizálódási folyamatát kiteljesítse. Az előző időszak rendőrségi teljesítményével való elégedetlenségét a 2006-os demonstrációk során keletkezett büntető- és egyes szabálysértési eljárásokhoz kapcsolt semmisségi törvény (2011. évi XVI. törvény)³² és a hivatásos állományúak szolgálati nyugdíj jogosultságának eltörlése is tükrözi. És bár az újonnan hatalomra lépők elődeik közbiztonságot érintő szinte valamennyi intézkedését éles kritikával illették és a múlttal való totális szakítást hirdették, reform a fogalom finszteri értelmezésében nem történt (Finszter 2018. p.

³¹ Fiatal Demokraták Szövetsége

³² 2011. évi XVI. törvény a 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról



309). A közbiztonság rendszerét érintő változások számossága, rendszert átható mélysége számbavételüket elengedhetetlenné teszi, ezt azonban célszerű együttesen kezelni az elmúlt több mint egy évtized új közbiztonsági kihívásainak felvázolásával.

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény³³ nemzeti hitvallásában egyértelmű állásfoglalást tesz a tekintetben, hogy a polgárok és az állam közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. A rendőrség már nem a fegyveres erővel esik egy tekintet alá, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatai meghatározásának joghelyén osztozik. Alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Mindez az Alaptörvény 2018-as, hetedik módosítása során kiegészült a jogellenes bevándorlás feladataiban való részvétellel (Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk).

A közbiztonságot érintő jogszabályok módosításáról elmondható, hogy azok céljai követik a világszerte tapasztalható trendeket, a közhatalom felhatalmazásainak az alapvető jogok rovására történő szélesítését vagy az ellenség-büntetőjog térnyerését.

A büntető és szabálysértési jog valamennyi alapvető normája helyébe új lépett, melyek egyöntetű kriminálpolitikai célja a rend és a biztonság elrettentéssel történő növelése, valamint az eljárások hatékonyságának biztosítása volt. Az elrettentés egyik legegyszerűbb kifejeződése a büntethetőséget kizáró okok szabályozásának módosítása. Egyes személy elleni erőszakkal elkövetett bűncselekmények büntethetőségi korhatára 14 évről 12-re módosult a gyerekkorú elkövető beszámíthatósága esetén (2012. évi C. törvény- a továbbiakban Büntető Törvénykönyv, rövidítve: Btk. 16.§), és szélesedett a jogos védelem köre (Btk. 21., 22.§) A köztudatba a „három csapás” jogintézményeként vezették be a rendelkezéseket, melyek célja, hogy hosszú ideig zárja ki a társadalomból azokat, akik többször egymás után követnek el személy elleni erőszakos bűncselekményeket. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának lehetőségét az Alaptörvény, (IV. cikk (2) bekezdés), az erőszakos többszörös visszaeső fogalmát és az ehhez kapcsolt szigorításokat pedig az új büntető anyagi jogi kódex teremtette meg (Btk. 459.§ 31/c pont). A szigorított szankciók nem csupán az erőszakos többszörös visszaesőket sújtották, hanem a bűnhalmazat bizonyos eseteire is vonatkoztak (Btk. 81.§ (3) bekezdés). A három csapás törvény rendelkezéseit jogászok, nemzetközi és hazai jogvédő szervezetek és maga az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is éles kritikával illette. A kritikák központjában a három csapás szülte kényszerhelyzet állt, amely a kötelezően kiszabandó ítéletek nyomán kizárta a bírói

³³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)



mérlegelés lehetőségét. Az EJEB a Magyar László kontra Magyarország ügyben (73593/10) kártérítésre kötelezte az államot, kinyilvánítva, hogy az olyan büntetés, amely de jure és de facto sem tartalmaz lehetőséget a mérséklésre, sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. Cikkét, az embertelen büntetés tilalmát (URL-98)³⁴.

Jelentős, a bűnözés számokban kifejezett alakulására komoly hatással bíró módosítás volt a tulajdon elleni jogsértések esetében a bűncselekményi értékhatár megemelése, valamint az a módosítás, mely szerint a szabálysértési értékre elkövetett lopással összeolvadt az azzal egyidőben elkövetett okirattal vagy készpénz helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés.^{35,36}

A büntetőeljárás reformjára 2018-ban került sor. Az új Büntetőeljárási Törvénynek (2017. évi XC. törvény, rövidítve Be.) a nyomozó hatóságok eljárásaira vonatkozó változások közül e dolgozat keretében az ügyész és a nyomozó hatóság viszonyának megváltozását, valamint az előkészítő eljárás intézményének bevezetését érdemes megemlíteni. Előbbinél az alapvető változást az jelenti, hogy a büntetőeljárás korábbi szabályozásokban egységes nyomozási szakasza három jól elkülönülő részre, a törvény által bizonyos esetekben a bűncselekmény alapos gyanújának meglétét tisztázó előkészítő eljárásra (Be. Kilencedik rész), az elkövető személyének felderítésére és a bizonyítási eszközök biztosítására irányuló felderítésre és a bizonyítási eszközök beszerzésére, megvizsgálására, valamint a gyanúsítottal szemben folyó nyomozás megszüntetéssel vagy vádemeléssel történő befejezésére irányuló vizsgálatra tagozódik (Be. 348.§). Az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata a vizsgálat szakaszában átalakul. Amíg az ismeretlen elkövetővel szemben folyó felderítésben a nyomozó hatóságok saját meggyőződésüket alakítják ki a bűncselekmény elkövetésének körülményeiről, a vizsgálat során az ügyész konkrét utasításai alapján folyik a

³⁴ A bíróság ítélete nyomán végrehajtott 2014-es jogszabály-módosítás eredményeként a büntetés megkezdését követő 40 év után automatikusan meg kell vizsgálni az elítélt szabadságra bocsátásának lehetőségét.

³⁵ Azokban a jellemző esetekben, amikor a lopás során tárcát vagy táskát tulajdonít el az elkövető, gyakori, hogy az abban lévő értékek mellett számos okirat vagy bankkártya is a lopás tárgyává válik. Amíg azonban a módosítást megelőzően az elkövetett cselekmény minősítése lopás és annyi rendbeli okirattal (készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel) visszaélés vétsége volt, ahányat az elkövető eltulajdonított, ezt követően a Btk. 370.§ (2) bekezdés be./ pontja szerint egyetlen bűncselekményt kellett csupán regisztrálni.

³⁶ Az intézkedések bűnügyi statisztikai számadatokra gyakorolt hatását jól mutatja, hogy 2012-ben több mint 50 ezer, 2013-ban több mint 60 ezer olyan lopással elkövetett tulajdon elleni szabálysértés vált ismertté, melyben az elkövetési érték 20 és 50 ezer forint közé esett. Ezek azok a szabálysértések, amelyek a korábbi szabályozás szerint még bűncselekmények voltak, az új szerint pedig már szabálysértések lettek. A lopásokkal egyidőben eltulajdonított okiratokra vonatkozó új szabályozást követően pedig 2012-ről 2013-ra 68 995 visszaélés okirattal vétséggel kevesebbet regisztrált az ENYÜBS (Forrás: FMRFK Elemző-Értékelő Osztály)



nyomozás, annak végkimenetelére az ügyésznek tehát közvetlen ráhatása van.

A bűncselekmény megtörténteire vonatkozó gyanút megelőző előkészítő eljárásban a rendőrség általános és speciális hatáskörű szervei számára a nyílt és titkos információgyűjtés eszközeinek széleskörű alkalmazására nyílik lehetőség a bűncselekmény gyanújának megállapítására vagy kizárására. Ezt értékelve Finszter az önkényes jogalkalmazás veszélyére hívja fel a figyelmet, melyre az előkészítő eljárást folytatók önállósága (Be. 344.§ (2) bekezdés) teremthet alkalmat, valamint az, hogy az előkészítő eljárások vonatkozásában nincs lehetőség az igazságszolgáltatás szerveinek érdemi kontrolltevékenységére (Finszter, 2021. p. 1704-1705.).

Az új szabálysértési törvény (2012. évi II. törvény, rövidítve: Sztv.) anyagi és eljárásjogi szabályozása is több tekintetben a büntetőjog vonásait öltötte magára. A törvény a rendőrség hatáskörébe utalta azokat a „kriminális” szabálysértéseket, melyek büntetőjogi alakzatának megvalósulása esetén szintén a rendőrség jár el. A közigazgatás jellegű szabálysértéseket pedig átadta az önkormányzatok szabályozási jogkörébe, vagy az ágazati jogalkotás tárgyává tette. Szankciórendszere hármas tagolásúvá vált, a pénzbüntetés és a kezdetben hat, majd fokozatosan tizenötre bővített szabálysértés esetén kiszabható elzárás mellett büntetésként jelent meg benne a közérdekű munka. Szintén jelentős szigorítás, hogy a büntetések az új törvény rendelkezései értelmében egymás mellett is kiszabhatóvá váltak.

A közlekedési szabálysértések körében szintén komoly szigorítást eredményezett az úgynevezett kötött tarifás büntetési rendszer, mellyel egyes – a közlekedés körében elkövetett – kiemelt szabálysértés pénzbüntetését magas szinten fixálta. A törvény 2013-as módosítása több, a büntetőjogban alkalmazott fogalmat és jogintézményt (társtettes, közvetett tettes, szembesítés, körözés) ültetett át a szabálysértési jogba.

Mindemellett az új törvény és annak 2013-as módosítása a nemzetközi elvárásoknak megfelelően szélesítette a sértetti jogokat, a közvetítői eljárás, valamint a kártalanítás és a visszafizetés jogintézményének bevezetésével a helyreállító igazságszolgáltatást a szabálysértési ügykörre is kiterjesztette. A központosítási törekvések a szabálysértési eljárásokat sem kerülték el, 2020. március 1-től újra a rendőrség lett az általános szabálysértési hatóság.

3.7.1 Szervezeti változtatások

A szervezeti átalakítás kétirányú volt. Miközben a globális biztonsági kockázatok a specializáció felé terelték a rendészeti struktúrát, és új szervezetek létrehozását



generálták, a „hagyományos” közbiztonsági kockázatok kezeléséért felelős általános hatáskörű rendőrségen az intézkedések az egységesítés és a centralizáció növelése irányába mutattak. Bár monolit rendőrségünk rendszerváltás előtt és hosszú ideig a rendszerváltás után is állandó szerkezete több rendőri szervre tagolódott, a 2010 után bekövetkező szervezeti változások nem a korábbi reformtörekvések vezérelvét jelentő decentralizáció, sokkal inkább a specializáció jegyében történtek. A terrorizmus és az illegális migráció által teremtett fokozott biztonsági igény előbb a Terrorelhárítási Központot (rövidítve: TEK), majd 2019-ben az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot (rövidítve: OIF) hívta életre, melyek a továbbra is BM irányítása alatt működő belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervvel (Nemzeti Védelmi Szolgálat – rövidítve: NVSZ) speciális hatáskörű rendőrségekként működnek.

Az általános hatáskörű rendőrségen minden addiginál vonalasabb, egységesebb működési struktúra épült ki. Az egyik leglátványosabb átalakulás a Nemzeti Nyomozó Irodát (rövidítve: NNI) érintette, mely során a bűnügyi csúcsszervet jelentő szervezet a rendészeti csúcsszervet jelentő Készenléti Rendőrségbe (rövidítve: KR) olvadt be. Szintén a KR szervezetében kapott helyet a korábbi Köztársasági Őrezred.

A 2012-ben végbement szervezeti tipizálás során a rendőr-főkapitányságok két (kis és nagy), a rendőrkapitányságok három (kis, nagy és kiemelt) kategóriában, kategóriánként egységes szervezeti struktúrában működtek tovább. Az újabb űrsprogram a rendőrség jobb elérhetőségét, a rendőrségi szolgáltatások dekoncentrációját szolgálta. Az átalakítások megtervezésével és megvalósításával a belügyminiszter Papp Károlyt bízta meg, aki az átalakítások koncepciójáról nyilatkozva az alábbiakat mondta:

„A rendőrség átalakításának keretében a miniszter döntése értelmében január elsejétől (2013. – a szerk.) minden járási székhelyen rendőrkapitányság vagy rendőrőrs lesz. Egyidejűleg az ORFK „tipizálja” a rendőrkapitányságokat és rendőrőrsöket. (...) lehetséges, hogy nem egy, hanem két modellt vezetnek be egyszerre, hiszen az egyes rendőrkapitányságok és rendőr-főkapitányságok között létszámban és munkateher tekintetében egyaránt jelentős különbség van. Összességében és a működés tekintetében (ideértve a bejelentőkkel, a bűncselekmények áldozataival, a balesetek károsultjaival való törődést is) a rendőrségnek országosan egységes arculatot kell mutatnia.” (URL-99)

Részen szervezeti átalakításokkal – a megyei rendőr-főkapitányságok tevékenységirányítási központjainak létrehozásával – kezdődött meg az Egységes Európai Segélyhívó Rendszer (ESR) hazai adaptációjának kifejlesztése, majd 2013-tól működtetése is. (A rendszer működéséről, a rendőrség társadalmi integrációjára gyakorolt hatásáról szóló rész kutatás tapasztalatai külön fejezetben kapnak helyet.)

Három kormányzati cikluson keresztül a BM irányította a polgári nemzetbiztonsági



szolgálatokat. A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (rövidítve: SZEBEKK) átalakításával létrejött Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (rövidítve: TIBEK), melynek feladata az ország biztonsági és bűnügyi helyzetének vizsgálata, a nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzet elemzése, a terrorizmus ellenes tevékenységben feladattal rendelkező szervezetek munkájának koordinálása (a 2016. évi LXIX. törvénnyel módosított – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény – rövidítve: Nbtv.). E szervezet feladatait utóbb, 2022-ben a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelő miniszter – jelenleg a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter – irányítása alatt álló Nemzeti Információs Központ (rövidítve: NIK) vette át.

Az illegális migráció megfékezésére Magyarország teljes szerbiai határszakaszára, valamint a romániai és horvátországi határszakaszok egy részére állandó műszaki határzár épült. A fokozódó migrációs nyomás hatására a kormány 2022-ben úgy döntött, hogy a határzárral védett határszakaszokat a jövőben nem az általános hatáskörű rendőrség különböző szervei által utalt erők, hanem a határ védelmére toborzott és képzett szerződéses határvadászok védjék. A tisztesi állománycsoportba sorolt határvadászok toborzása és képzése jelenleg is tart.³⁷

A belső struktúra centrális jellegének növelésével párhuzamosan a közbiztonság ügyének társadalmazása irányába számos lépés történt. A Kormány jelentősen megemelte a polgárőrség támogatását, és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló törvénnyel (2012. évi CXX. törvény) az önkormányzatok rendészeti szerepvállalásának erősítését segítette elő. Szintén az önkormányzatoknak biztosított pályázati lehetőséget a közbiztonság helyi infrastruktúrájának fejlesztésére (28/2014. (IV. 1.) BM rendelet). A társadalom felé történő nyitásról szóló intézkedések körében szükséges megemlíteni az ORFK vezetője által 2014-ben meghirdetett intézkedési kultúraváltást, melynek célja az új rendőrpil kialakítása volt. Ennek lényegét foglalja össze az ORFK hivatalvezetője egy közérdekű adatigénylésre adott válaszában:

„Ennek céljait röviden abban lehet megjelölni, hogy a Rendőrségnek az állampolgárokkal együttműködő, azokat támogató szerepfelfogásban kell eljárnia. Az egyes rendőri intézkedések során is ezt a szemléletet kell érvényre juttatni, és alapvető elvárás a megfelelő kommunikáció, a segítőkész rendőri intézkedés, a kulturált hangneme, az etikus viselkedés, a megfelelő differenciálás és részrehajlás-mentesség.” (URL-100)

Látható tehát, hogy miközben a globális biztonsági kockázatok a specializáció felé

³⁷ 2022 októberében



terelték a rendészeti struktúrát, a „hagyományos” közbiztonsági kockázatok kezeléséért felelős általános hatáskörű rendőrségen az intézkedések az egységesítés és a centralizáció növelése irányába mutatnak. A fenti, közel sem a teljesség igényével készült felsorolás alapján is kijelenthető, hogy a 2010 óta egymást követő kormányzati ciklusokban a centralizmust és a represszív rendőri fellépést fokozó, valamint a társadalmi beágyazódást és a kooperációt elősegítő intézkedések egyaránt megtalálhatóak. E két, egymáshoz nehezen illeszthető társadalmi szerep ötvözését segíthetné egy, a kormány kriminálpolitikai koncepcióját tükröző átfogó közbiztonsági stratégia, amely egyben az abban meghatározott irányok és intézkedések számonkérését is biztosíthatná. Ilyen azonban nem született.

A stratégia hiánya az ágazati szakpolitikai koncepciók koherenciáját is megnehezíti. Ez ügyben a rendészettudomány számos helyen hallatta hangját, az egybecsengő vélemények közül Finszter Gézaé és Christián Lászlóé a stratégia szükségességét és hiányának káros következményét pontosan mutatja:

„A sokasodó szakstratégiák összefogását szolgálhatja a közbiztonsági stratégia, ami szintézist teremt a rendészet, a katasztrófavédelem, a helyi közbiztonságot szolgáló hatóságok, a társadalmi önvédelem és a magánbiztonsági ipar között, de rámutat a büntető igazságszolgáltatáshoz fűződő kapcsolatokra is, és ekként a kriminálpolitikának is alakítója.”
(Finszter, 2020, p. 112.)

„A magam részéről nagyon hiányolom az egységes, a rendészeti közpolitikai célokat felölelő stratégiai jellegű dokumentum elkészítését, amely tiszta, világos helyzetet teremtené és egyértelműsítene a jövő rendészetének fejlesztési irányait.” (Christián, 2015, p. 2.)

3.7.2 Mint cseppben a tenger – átfogó stratégiai célok a bűnmegelőzési stratégiákban

Stratégia hiányában a jelenlegi és korábbi kormányok rendészeti közpolitikai céljainak, víziójának megismeréséhez a szakpolitikai stratégiák nyújtanak használható támpontot. Közülük is figyelemre méltónak tartom az elmúlt húsz év két átfogó bűnmegelőzési stratégiájának, a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájának (rövidítve: TBNS) és a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiának (rövidítve: NBS) az összevetését. Ennek aktualitást ad, hogy utóbbi stratégiai ciklusa tíz évre szól, 2023-ban véget ér, eredményei hamarosan értékelhetővé válnak, és 2023-ban új stratégia készül. A két stratégia tartalmi jegyei vázlatosan az alábbiak:

3.7.2.1 A Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája (TBNS)

A 115/2003. (X. 28.) Országgyűlési Határozattal kihirdetett TBNS volt az első olyan komplex, közbiztonságra ható stratégia, amely feladatait társadalmi összefogásra



alapozva máig érezhető hatást gyakorol a közbiztonság feladatainak felelősségi rendszerét érintően. A stratégia a nemzetközi szervezetek (ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió) ajánlásait figyelembe véve alakította át a bűnmegelőzés rendszerét.

Alaptétele, hogy a bűnmegelőzés és a jó közbiztonság nem valósítható meg kizárólag a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás rendszereiben. Tartós és kedvező eredményt a bűncselekményeket előidéző okok hatásának mérséklését, a sértetté válás veszélyének csökkenését, a közösség biztonságának növelését célzó intézkedések egyidejű megvalósulásától várt az emberi jogok érvényesülése mellett, mindezt pedig alapvetően a helyi társadalompolitika részeként kívánta megvalósítani (TBNS 1.).

A stratégia szerint bűnmegelőzés minden olyan intézkedés és beavatkozás, melynek célja és eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése, az állampolgárok biztonságérzetének minőségi javítása. Felfogásában „a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségeik tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeiből és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki” (TBNS 1.) Kinyilvánította, hogy „a társadalmi bűnmegelőzés megvalósítása érdekében elkerülhetetlen egy átfogó és hosszabb távra érvényes közbiztonsági stratégia kidolgozása is.” (TBNS 4.1.)

Megfogalmazta az igényt a társadalompolitika más stratégiáival való harmonizációra is. Állást foglalt a bűnmegelőzés rendszerének alulról történő építkezése mellett, szélesre nyitotta a bevont együttműködők körét, melyben kitüntetett szerep hárul a helyi önkormányzatokra. A pályázat alapú finanszírozásban feltételként írta elő a helyi bűnmegelőzési stratégia meglétét, ezzel ösztönözve az önkormányzatok és a rendőrség helyi stratégiai együttműködését és a komplex helyi bűnmegelőzési rendszer működtetését.

A TBNS prioritásai a gyermek és fiatalok bűnözés csökkentése, a városok biztonságának fokozása, a családon belül erőszak, az áldozattá válás és a bűnismétlés megelőzése voltak (TBNS 7.).

A TBNS számos eredményét az ezt felváltó NBS veszi lajstromba és ismeri el az alábbiakban megmutatkozó teljesítményt (TBNS 4.1.):

- a bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény megszületése és a 2006-tól működő Áldozatsegítő Szolgálat;
- a családon belüli erőszak megelőzése terén létrejött a 24 órában ingyenesen hívható Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat (OKIT);



- a Pártfogó Felügyelői Szolgálat 2003-as szervezeti reformja;
- a resztoratív igazságszolgáltatás egyes eszközei, így a mediáció és a büntetés-végrehajtási reintegrációs intézkedések feltételeinek kialakítása;
- a gyermekvédelmi jelzőrendszer pályázatok útján történő fejlesztése;
- nyitás az építészeti bűnmegelőzés vívmányai felé;
- a települési bűnmegelőzési stratégiák megalkotásának ösztönzése.

Nem voltak ilyen sikerek ugyanakkor a településbiztonság érdekében tett erőfeszítések. Gönczöl szerint ez az egyébként sok követésre méltó helyi gyakorlat ellenére azért volt így, mert a legtöbb település önkormányzat nem a helyi partnerség hálózatszerű együttműködésével, hanem kizárólag még több rendőrrel és kontrollal, és sok térfigyelő eszközzel kívánta elérni (Gönczöl, 2010, p. 77-78.).

Emellett a TBNS gyenge pontjának az irányítás, a koordináció és a finanszírozási rendszer töredezettsége és a működés forráshiánya bizonyult. Az irányítás megosztott volt a BM, valamint az IM és az irányításuk alá tartozó szervezetek között. A NBS mindemellett a hiányosságok között említi, hogy a pályázati rendszerű finanszírozási módban a fenntarthatósági szempontot nem sikerült érvényesíteni. Szintén a TBNS gyengeségei közé sorolja az új stratégia, hogy az új pillérek fókusza mellett a korábban bevált programokra kevés figyelem jutott, a szélesre nyitott kooperációs térben az együttműködés mélysége és a bevont területek köre fejlesztésre szorul. Magam a TBNS sikerét leginkább hátráltató tényezőnek az utódstratégiában megfogalmazottak közül a szakpolitika személyi háttérének instabilitását és az új bűnözési trendekhez való csekély alkalmazkodási készséget látom.

3.7.2.2 A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia

Az új kormány által életre hívott bűnmegelőzési csúcsszerv, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács (rövidítve: NBT) 2012-ben megalkotta a 1744/2013. (X. 17.) Kormányhatározattal kihirdetett Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiát, amely 10 éves, középtávú szakpolitikai stratégiai célokat határozott meg. A NBS működését a nemzetközi szervezetek, kiemelten az Európai Unió bűnmegelőzési programja, az úgynevezett Stockholmi Program és az Európai Bűnmegelőzési Hálózat (European Crime Prevention Network – rövidítve: EUCPN) működésének kereteihez illeszti (NBS 4.5.). Alapvető céljai között a közrend erősítését, a közterületek biztonságának fokozását, a bűnözés mennyiségi visszaszorítását, a bűnözéssel okozott károk



enyhítését, a családok biztonságának növelését – végső soron az állampolgárok biztonságérzetének javítását szerepelteti (NBS 2.2.).

A bűnmegelőzés komplex megközelítését fogalmazza meg követelményként. A konkrét célokat, az azok megvalósításához rendelt eszközöket, forrásokat, felelősöket, közreműködőket, határidőket és teljesítési indikátorokat a kétéves ciklusokat felölelő intézkedési tervek tartalmazzák (NBS 1.4.). A komplex megközelítés azt is jelenti, hogy a stratégia tekintettel van a bűnmegelőzéssel érintett más szakpolitikákra (NBS 2.3.).

Helyzetértékelését követően négy kiemelt beavatkozási területet – a gyermek- és fiatalkori bűnözés megelőzését, a településbiztonság fokozását, az áldozattá válás megelőzését és az áldozatsegítést, valamint a bűnismétlés megelőzését – jelöl ki (NBS 2.4.). A megvalósítás hatótávját tekintve úgy foglal állást, hogy amíg egyes területeken hosszú távú programokkal lehet csupán eredményt elérni, a stratégiának alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a környezet változásaira gyorsan reagáljon és ebben hatékonyan segítse partnereit is (NBS 3.).

A stratégia fókuszában a bűnmegelőzés közügyként kezelése áll. A bűnmegelőzés első számú szereplője a rendőrség, amely munkáját azonban a társadalom közösségeinek biztonsági szükségletei, véleményének figyelembevétele alapján végzi (NBS 7. pont). A településbiztonságot érintően például kijelenti, hogy a jogsértések megelőzése elsősorban az állami és civil szervezetek helyi összefogásával valósulhat meg (NBS 8.1.)

„Egy település közbiztonsági helyzete a helyi problémák összességéből tevődik össze, ezért kezelése és a jogsértések megelőzése elsősorban helyi összefogással valósulhat meg hatékonyan. A jogsértések visszaszorítása osztársadalmi igény és feladat, amelyben az állami és civil szervezeteknek, szervezeteknek az összefogására van szükség.” (NBS 8.1.)

Már a fentiekből is látható, hogy a kormány rendészetpolitikai szándékát tükröző stratégiában több helyütt kifejeződik a közösséget szolgáló rendőrség víziója, sőt, kifejezetten a közösségi rendészet eszmerendszere is. A településbiztonság nevesített beavatkozási területei között szerepel a közösségi rendészet megteremtése, melynek működtetésével „a rendőrség a helyi közösségek legszélesebb körének bevonásával törekszik a közbiztonság és a biztonságérzet növelésére, a bizalmi kapcsolat kialakítására, ezáltal az életminőség növelésére (NBS 8.1.1.). A bűncselekmények áldozatait gondosan, szükségleteik szerint védelmezi, és részletesen tájékoztatja a helyreállító igazságszolgáltatás rendelkezésre álló eszközeiről (NBS 3.2.).

A közösségi rendészet működését négy rendőrkapitányságon egyéves időszakban tervezte tesztelni. Feladatul határozta meg, hogy ennek tapasztalatai alapján ki kell



dolgozni és a rendészeti oktatás tananyagába be kell építeni a közösségi rendészetre vonatkozó ismereteket. (NBS 8.1.1.).

Az NBS legnagyobb eredményének talán az tekinthető, hogy működésének ideje alatt tovább erősödött a kollektív bűnmegelőzési szemlélet, amelyben a rendőrség ugyan – lévén, hogy e szervezetnek vannak képzett szakemberei, tapasztalata és kiépült bűnmegelőzési infrastruktúrája – jelenleg vezető koordinációs szerepet kap, azonban az állami, önkormányzati és civil szervezetek partneri szerepe is felértékelődött, eredményeiket együtt érik el. Ezt számos, a cselekvési tervek keretében megvalósult projekt alátámasztja, melyek közül néhány bevált a bűnmegelőzés társadalmasítását jól illusztráló program megemléztetését hasznosnak tartom:

- A bűnmegelőzés civil oldalának erősítése terén elért tartós eredmény lehet, hogy az NBT és a Magyar Rektori Konferencia között létrejött együttműködési megállapodás értelmében ma már a pedagógusok akkreditált továbbképzés formájában részesülhetnek bűnmegelőzési felkészítésben.
- Több olyan projekt indult el és működik ma eredményesen, melynek kezdő lendületét az NBT és a rendőrség szolgáltatták, mára azonban döntően a civil bűnmegelőzési szemlélet tartja működésben. A talán legismertebb ilyen program a BIKE SAFE, melyben ma már több mint 300 ezer kerékpár tulajdonosa választotta az önkéntes regisztráció lehetőségét.
- Eredményesek, máig működnek a büntetés-végrehajtásból szabadulók reintegrációs programjai, melyekben civil szervezetek coach jellegű képzései járulnak hozzá a fogvatartottak társadalomba illesztéséhez. E körbe tartoznak a Váltó-Sáv alapítvány által a NBT támogatásából megvalósuló programok („Picasso projekt”; „Félúton 2 program” (URL-101)
- Az utóbbi években vált láthatóvá a törekvés a bűnmegelőzés hálózatszerű felépítésére. Négy megyében alakultak Megyei Bűnmegelőzési Tanácsok, melyek a bűnmegelőzésért tenni köteles és tenni tudó szervezetek munkáját koordinálják (URL-102).

A fiatalok megszólításának bevált eszköze lett a színházi előadásba ágyazott prevenciós üzenetek közvetítése. Erre példa a Móricz Zsigmond Színház (Nyíregyháza) egész országot bejáró Taurin Trauma című előadása (URL-103) vagy a szlovén uniós elnökség felhívására az EUCPN *Legjobb Európai Bűnmegelőzési Gyakorlat* címet elnyert *Ask for Help (Kérj segítséget!)* című komplex prevenciós programja (URL-104).

3.7.3 Értékelés – előremutató szemlélet hiányérzettel

A két bűnmegelőzési stratégia tüzetesebb összehasonlítása több értékes tanulságot hordoz:

- a. Egyrészt azt, hogy a NBS deklaráltan nem ellenpontja, hanem folytatása kívánt lenni a TBNS-nek:

„A stratégia egyes célkitűzései megvalósításra kerültek, így idejét múlttá váltak; az elért eredményeket az új stratégiában tovább kell vinni, a részsikereket pedig megfelelő korrekciókkal sikerré kell fejleszteni. Mindenképpen szükséges a további építkezés, a kor új kihívásaira történő válaszadás, a bűnmegelőzés intézményrendszerének továbbfejlesztése, bővítése, és az ehhez szükséges kiszámítható anyagi forrás megteremtése.” (NBS 4.2.)

Azzal, hogy a NBS szakított a politikában és a közbeszédben az ebben az időszakban bevett megközelítéssel, mely szerint minden, ami az előző időszakban történt, rossz, meg tudta őrizni szakpolitikai stratégiai értékeit, és biztosította a stratégiaalkotás feltételei közül addig olyannyira hiányzó folytonosságot. Ezt az is biztosítja, hogy a TBNS egyes alapfogalmait – így a közbiztonságét és a bűnmegelőzését – a NBS átvette. Mindez a már említett finszteri irányítási modell-kategorizálásban a demokratikus támogató stílus kifejezett megnyilvánulása, mely elfogadja a rendészet korábbi teljesítményét, azonban a jövő feladatainak új struktúrával és jelentős léptékű jogszabályi átalakítással készül nekivágni.

- b. A folytonosság igénye a stratégiákban tükröződő, merőben eltérő állameszmék ismeretében különös jelentőséget kap. A TBNS a korra jellemző New Public Management elveit követi. A hatékonyságot és a szolgáltatások feletti felügyeletet biztosító állammal szemben a piac mechanizmusaira helyezi a hangsúlyt, mely által az államból szolgáltató, polgárából „fogyasztói garanciákat” igénylő fogyasztó válik. E szemlélet legplasztikusabban a közbiztonság termékként való megjelenítésében nyilvánul meg. A NBS a 2010 utáni neoweberiánus államfelfogás szellemében íródott. Ez utóbbi az NPM reakciójaként értelmezhető, ötvözi a klasszikus weberi államfelfogást az NPM felismeréseivel. A legitim erőszak monopóliumával rendelkező állam szerepét, a jogszerűséget és a normativitást megerősíti, a végrehajtó hatalmat egységesíti, a közszolgálat eszményét alakítja ki. Azért „neo”, mert működésében a bürokratikus logikát a polgárbarát, szolgáltató államkép váltja fel, közszolgáitól hivatásuk professzionális gyakorlását várja el, polgáraival és azok civil közösségeivel szoros



és termékeny konzultációs kapcsolatban áll. E különbözőség a koncepciók bűnmegelőzés-felfogásában úgy ölt testet, hogy amíg a TBNS az államra (ezzel együtt a rendőrségre is) az alulról építkező társadalmi bűnmegelőzés koordinátoraként tekint, a NBS oszlopa az állam, amely a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanácsra és a rendőrségre osztja a bűnmegelőzés főszerepét, így az együttműködés központjában is az állam áll. A jelentősen eltérő felfogások folytonosságot biztosító metszete a kollektivitás és a konzultáció szükséglete, melyre mindkét koncepció alapértékként tekint.

Mindkét dokumentumról elmondható, hogy részletes helyzetelemzésével, a társadalmi együttműködés szerepének kiemelésével és a bűnözés kihívásainak komplex kezelésére irányuló célkitűzéseivel az addig bevett, az állam monopolhelyzetét támogató szemlélet helyébe merőben újat léptetett. És bár mindkét bűnmegelőzési stratégia nyilvánvalóan csupán a bűnmegelőzés eszközeire szorítkozhat intézkedései során, érezhetően túllépnek eredeti küldetésükön, és a közbiztonság kezelésének új megközelítését kísérlik meg érvényre juttatni. A stratégiák megalkotásának eredeti rendeltetésükön túlmutató szándéka leginkább kézzelfoghatóan a TBNS-ben érhető tetten, mely „a jogalkotói stratégiai célkitűzésként az életminőséget javító közbiztonság megteremtését, a bűnözés csökkentését jelöli ki” (TBNS 5.7.) Nem vitatva a stratégia előremutató céljait, fontos megjegyezni, hogy a leírt közbiztonság megteremtése csupán a bűnmegelőzés eszköztárával nem biztosítható. A már említett 2004-es Rendvédelmi Stratégia tervezetében a rendvédelmi és a bűnmegelőzési stratégia szokatlan egymáshoz viszonyulásával találkozhatunk:

„A rendvédelmi stratégia kereteit a Nemzeti Biztonsági Stratégia, a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája, a kábítószer-probléma visszaszorítására irányuló Nemzeti Stratégiai Program (2000), az Európai Unió Európai Biztonsági Stratégiája (2003), a NATO Stratégiai Koncepciója (1999) határozza meg.” (URL-105)

- c. E megfogalmazás is azt sugallja, hogy a kormány az időben előbb született bűnmegelőzési stratégiát tekintette átfogó műnek. Pedig – ahogy azt az előbb már idézett Finszter-meghatározásból is láthattuk – a stratégiaalkotási folyamat alapvetően az általánostól a speciális irányába építkezik. A programok azzal is különböznek a korábbi stratégiaalkotási kísérletektől, hogy míg azok közül több kormányzati ciklus végén, jelentős társadalmi, politikai nyomástól vezérelve született, és a politikai kurzusváltások között érdemben meg sem tudta kezdeni működését, az elemzett két bűnmegelőzési stratégia a kormányzati ciklusok



dandárjában lépett hatályba, több cikluson át ugyanazon párt(ok) kormányának a felügyeletében végrehajtott programszerű koncepciók.

- d. Szembeötlő különbség, hogy míg a TBNS-t az Országgyűlés, a NBS-t a Kormány ratifikálta.

„Nem a kényszer és nem a szükség, hanem a bölcs kormányzás teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendészetfejlesztés már a ciklust kezdő kormányprogramban is helyet kapjon. Ebben az esetben a tervezésre elegendő idő áll rendelkezésre, lehetséges a döntési alternatívák költség-haszon elemzése, megszerezhető a tudományos támogatás, széles körben értékelhetők a nemzetközi tapasztalatok. Ez a munkamódszer lesz a politikai kompromisszumok alapja is. Ilyen kedvező feltételek között született meg 2003-ban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti programja, és ugyanezt az átgondoltságot tükrözi – más hangsúlyokkal – az 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).” (Finszter, 2018, p. 342.):

Mindebből adódhat a következtetés, hogy az előd-stratégia erősebb legitimációs talapzaton nyugodott, végrehajtása felett a parlament ellenőrzési mechanizmusai őrködtek. Tekintve azonban a parlament és a kormány 2010 óta megismert viszonyát, a mindennapok gyakorlatában a legitimációs különbség nem rajzolódott ki.

- e. Amennyiben a változás értékelésekor a TBNS indulását tekintjük alaphelyzetnek, érdemes ehelyütt idézni a rendőrség társadalmi integrációját vizsgáló kutatások közül a Krémer–Molnár–Szakács–Valcsicsák szerzőnégyesnek az ebből az időszakból származó helyzetértékelését:

„A civilekhez való viszonyban meghatározó, hogy az önreflexió és annak nyilvánossá tétele alárendelt annak a kimondott-kimondatlan koncepciónak, hogy a rendészet társadalmi funkcióinak a teljesítése során a civilektől elkülönül, elkülönültségét szakmai értéknek tekinti, „uralkodását” jogszerűnek, célszerűnek és hatékonynak tételezi.” (Krémer et al. 2010, p. 33.)

Mindezzel összhangban áll Búza Gábor Attila 2014-ben készült tanulmánya, amely kétségsbe vonja, hogy a NBS törekszik-e a közbiztonságra kiható társadalmi problémák megismerésére. A szerző úgy látja, hogy represszív, gyors eredményt biztosító eszközökkel operál ahelyett, hogy elődjéhez hasonlóan a szakpolitikai stratégiák tartós, összehangolt együttműködésével kívánna eredményt elérni (Búza, 2014, p. 353.). Nem vitatva, hogy az ezredforduló óta a magyar kriminálpolitikában felerősödtek a represszív eszközök, azt gondolom, hogy az NBS a közösségek biztonsági igényeire alapított, kollektív, konzultatív és kooperatív bűnmegelőzés megvalósításához is kellő lehetőséget teremtett. Jelentős koncepcionális különbség azonban, hogy amíg a TBNS a társadalom közösségeinek alapjain szerveződő bűnmegelőzés célrendszerét távlatosan fókuszálta, és kevés időbeni támpontot adott az egyes célok teljesülésének időbeni hatályára, addig az NBS koncepciója a hosszú távú célok kétéves részcélokra bontásával gyakorlatiasabb megközelítésű. Abból a



megközelítésből indult ki, hogy – mivel a gyorsan változó világban nem lehet a biztonság és a megelőzés kihívásait tízéves távlatban pontosan előre jelezni – a bűnmegelőzés elvi gerincét maga a stratégia, ennek gyakorlatba ültetését a kétéves intézkedési tervekben megjelölt projektek kell, hogy jelentsék.

- f. A közösségi rendészet „becsempézése” a bűnmegelőzés hazai eszköztárába nem volt és nem is lehetett sikeres, hiszen az állam nem állt teljes mellszélességgel mögötte. Nem átfogó közbiztonsági stratégiában, hanem a bűnmegelőzés szakpolitikai koncepciójában deklarálta fontosságát.

A stratégiák következtében megvalósult változás a szervezet szintjén kevésbé, lokálisan és a rendőrök közbiztonság megközelítésében erősebben érezhető. A rendőrök bűnmegelőzésre ma már a közösségekkel való együttműködés fontos elemeként tekintenek, melyben hatalmi pozíciójukat a kollektív és komplex megelőzési tevékenység vezető koordinátorának szerepe váltja fel. E megközelítés a partnerségek erősödését kell, hogy eredményezze a jövőben. Mindez persze ambivalens helyzetet okoz, hiszen a bűnözés mennyiségi csökkentésében közvetett, a partneri kapcsolatok kialakításában viszont annál direkter eredményel kecsegtet, mely hosszú távon a társadalmi integráció erősítésével fejtheti ki kedvező hatását a közbiztonságra.

A TBNS és az NBS viszonyában felismerhető demokratikus támogató szemlélet a jövőben a tervezhetőség, a végrehajthatóság és a távlatosság biztosítéka lehet, mely a rendészet modernizációjának szükséges, de nem elégséges eleme. A stratégiák közötti folytonosságot magam lehetőségnek tartom arra, hogy a bűnmegelőzés komplex értelmezésének és kollektív megvalósításának íve a jövőben tovább folytatódjék. A jelenlegi négy pilléren nyugvó tematikus bűnmegelőzési rendszer megérett a felülvizsgálatra, hiszen a bűnözés és a társadalom problémáinak összetettsége összemosza az egyes pillérek által jelentett prioritásokat. A hosszú távú elvi célok belátható időn belüli gyakorlati haszonnal kecsegtető részcélokra bontása hasznos és folytatandó. A legfontosabb azonban a közösségi szemlélet további szélesítése. Az önkormányzatok és a civil szervezetek szerepének további erősítése lehet a kapocs a helyi közösségek és az állami kriminálpolitikát alakító aktorok között, így a kétségtelenül egyre terebélyesedő globális biztonsági kihívások mellett nem szorulnak háttérbe a közösségek helyi biztonsági szükségleteiből fakadó bűnmegelőzési feladatok sem. A rendészeti stratégia hiánya azonban nem pótolható a szakpolitikai dokumentumokba bújtatott átfogó stratégiai szemlélettel.



3.8 A szabályozott rendőretika

Egyetértek Éberhardt Gáborral, aki a rendőri hivatás etikájának jövőjéről folytatott polémijában értetlenül áll afelett, hogy a rendszerváltás során nem volt szándék az új kor kívánalmainak megfelelő rendőri viselkedés kódexbe foglalására (Éberhardt, 2020, p.129.). Valóban sokáig váratott magára a mindenki számára hozzáférhető, a rendőröktől elvárt etikus magatartás alapelveit egyértelműen megfogalmazó nyilatkozat. Bár fontosságát felismerve a Rendőrtiszti Főiskola már 1994-ben oktatni kezdte az etikát, és szervezte állhatatosan a témába vágó konferenciákat, egy, a belügyminiszter felkérésére a Rendőrtiszti Főiskola által 2001-ben előkészített és kidolgozott később nem hatályosult etikai kódex-alkotási kísérletet követően (Gáspár-Molnár, 2014, p. 165.) Bencze József országos rendőrfőkapitány kezdeményezésére született meg 2007-ben a Rendőri Hivatás Etikai Kódexe, a rendőröktől munkájuk végzése során és magánéletükben elvárt magatartások, viselkedési normák foglalata. A kódex 13 pontban nevesítette az elvárt viselkedés főbb szempontjait (URL-106):

- A köz szolgálatáról és a testülethez tartozásról
- A tisztességről
- Az erőszakról
- A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról
- Az emberségről és a segítségnyújtásról
- A bajtársiasságról
- A felelősségről
- A munka minőségéről
- Az információról
- A megjelenésről
- A vezetőkről
- A szolgálaton kívüli magatartásról
- A közbizalomról

Preambulumában nevesített célja, hogy erkölcsi iránymutatásul szolgáljon mind a szolgálatban, mind az azon kívül tanúsítandó magatartások tekintetében, védje a normakövető módon eljárót és zsinórmértéket adjon a hivatáshoz nem méltó magatartások tekintetében (URL-106). Eljárási szabályok azonban nem kapcsolódtak hozzá, így megsértése nem párosult jogkövetkezményekkel.



A rendőretika szabályozása 2010 után új keretrendszerbe került. A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormányhatározat értelmében a kormány feladatul határozta meg a rendészeti és honvédelmi szervek irányításáért felelős miniszterek számára a kamarai típusú érdekképviselő kialakításának feltételrendszerét. Ennek nyomán a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (rövidítve: Hszt. (régi)) felhatalmazása alapján 2012. január 1-jén megalakult a rendvédelem egészét érintően, önkormányzati elven, szakmai köztestületként működő Magyar Rendvédelmi Kar (rövidítve: MRK).

Az MRK által megalkotott Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzat a rendvédelmi hivatás legfontosabb etikai alapelveinek a hazához és a nemzethez való hűséget, a nemzeti érdekek előnyben részesítését, a méltóságot, a tisztességet, az előítéletektől való mentességet, a pártatlanságot, a szakszerűséget, az együttműködést és az arányosságot tekinti. Ugyanezek az alapelvek később megjelentek a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvényben (Hszt. (új)) is. A hivatásetikai kódex részletesen meghatározza az etikai alapértékeket és az ezekhez fűződő elvárásokat mind a munkavégzés során, mind pedig a rendvédelmi kar tagjainak magánéletében. Kitér a vezetőkkel és a polgárokkal való érintkezés elvárt módjára, a vezetők kívánatos magatartására, a rendvédelemben dolgozók internetes kommunikációja során tanúsítandó magatartásra. A korrupcióval összefüggésben nem a teljes integritást, hanem a korrupció megelőzésére törekvést várja el. Meghatározza az etikai eljárás rendjét, melyben az etikai vétséget elkövetőkkel szemben az Etikai Tanács fegyelmi eljárást vagy kifogástalan életvitel ellenőrzést kezdeményezhet (URL-107).

E dolgozatnak nem szoros célja a magyar rendőretikai szabályok részletes értékelése. Feladata viszont, hogy rámutasson arra, hogy milyen módon képzelhető el Magyarországon az emberi jogokat tiszteletben tartó, a társadalom civil közösségeihez közel álló, a közösségekkel együttműködő rendőrség. Ezt a szempontot figyelembe véve tartom szükségesnek felhívni a figyelmet arra az ellentmondásos helyzetre, hogy – noha a hivatásetikai kódex maga is megfogalmazza, hogy az etikus rendőri magatartás egyik alapvető célja a társadalmi elfogadottság növelése – semmi nem tudható arról, hogy milyen társadalmi vita, egyeztetés előzte meg a magatartási szabályok kódexbe foglalását. Szintén nem deklarált, hogy az Európai Rendőretikai Kódex (European Code of Police Ethics – ECPE – URL-108) vagy más széles körben elfogadott nemzetközi rendőretikai kódexek vagy ajánlások elvei és szellemisége



miként hatottak a magyar szabályozásra.³⁸ Nem csökkenti a hiányérzetet az sem, hogy ugyanezek a kérdések tehetők fel a 2007-ben a bizalmi válság rapid oldására egy hónap alatt elkészített Rendőri Hivatás Etikai Kódexével kapcsolatban is. Ezek fényében talán nem elcsépett leírni a nyilvánvalót: a társadalmi elfogadottsághoz vezető út a társadalmon keresztül vezet.

3.9 Rendőrségünk és az alapjogok

Ahogy azt dolgozatom korábbi szakaszában már kifejtettem: az egyetemes emberi szabadságjogok tisztelete a demokratikus jogállam rendőrségének megkerülhetetlen alapértéke. A következőkben azt kívánom a teljesség igénye nélkül bemutatni, hogy e jogok érvényesülésének a magyar rendőrséget érintően milyen garanciái épültek ki a rendszerváltás óta, és miről árulkodik a jelenlegi helyzet. A téma rendkívül összetett, teljeskörű vizsgálatára e disszertáció keretei között nem kerülhet sor. Éppen ezért az emberi jogok érvényesülésének dinamikáját jól érzékeltető példák bemutatására törekszem. Az alapjogokat érintően szemléltetni kívánom a rendőrség működését meghatározó jogalkotói tevékenység változását a rendszerváltástól indulva. A rendőrség és a társadalom viszonya szempontjából két meghatározó terület, a békés gyülekezéshez és az egyenlő bánásmódhoz való jog helyzetét részletesebben tárgyalom, ez utóbbit a rendőrség és a romák viszonylatában vizsgálom meg. Végül pedig azokat a kontrollmechanizmusokat mutatom be, amelyek rendőrségünk jogállami működését segítik elő.

3.9.1 A rendőrséget érintő jogalkotás és az alapjogok

A társadalom széles tömegei számára a közhatalom egyik legeklatánsabb megnyilvánulása a rendőrség. E jelleg kiemelt jelentőséggel ruházza fel a tevékenység által védett alapjogi értékek közvetítésében. A jogállamiság eszméjét alapértéknek tartó társadalmunkban megítélését, társadalmi legitimációját nagyban befolyásolja a testület és tagjai viszonyulása az alkotmányos alapértékekhez, az emberi jogokhoz. Az alapvető jogok hazai érvényesülésének fejlődése a magyar rendőrségen jól meghatározható mérföldkövekhez kötődik. Ilyennek tekinthető maga a rendszerváltás, az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamata, vagy a 2006 őszeinek fővárosi

³⁸ Ilyenek például a Rendőri Vezetők Nemzetközi Szervezete (International Association of Chiefs of Police, rövidítve IACP) által kibocsátott „Law Enforcement Code of Conduct (1957).; vagy az ENSZ által megalkotott „Code of Conduct for Law Enforcement Officials” (1979)



demonstrációit követő, a rendőrség működésének kontrollját érintő intézkedések.

Az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) széles körben deklarálta és garantálta a demokratikus alapjogokat. Az Európa Tanács által 1950-ben, Rómában ratifikált „Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény”-t (a továbbiakban: Egyezmény) hazánkban az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. Az egyezmény által garantált alapjogokat (például az élethez való jog, szólás- és vallásszabadság, a gyülekezés és egyesülés szabadsága, magánélethez, tulajdonhoz való jog, személyes szabadsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság vételeme, az általános jogorvoslati jogosultság) az Alkotmány lényegileg azonosan határozza meg.

Az alapjogok alkotmányos garanciája nem jelentette azt, hogy a rendőrség működését övező jogszabályok megalkotásában ezek az elvek automatikusan érvényre jutottak. Az alapvető jogokat sértő vagy veszélyeztető rendelkezések a rendőrség működésének minden színterén jelen voltak. Ennek jelentősége hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozásának folyamatában felértékelődött, megszüntetésükre, alapjogokkal harmonizáló módosításukra azonban csak részben került sor. Az Egyezményhez és ezzel együtt az európai sztenderdekhez igazodás szempontjából kifogásolható rendelkezéseket néhány szemléletes példával mutatja be Szikinger, kitérve a határőrség jogállását érintő, a rendőrségi törvény, a büntetőeljárás, a szabálysértési eljárás, az idegenrendészeti eljárások, a rendőrök jogállását szabályozó törvény alapjogi korlátozásai vonatkozásában fennálló anomáliákra (Szikinger, 1998a). Ezek részletes ismertetésére e disszertáció nem vállalkozhat, néhány példával azonban illusztrálható, hogy a jogállam által elismert alapjogok érvényesítése egyáltalán nem magától értetődő a totális rendvédelem reflexei szerint működő rendőrségen.

- A négy évvel a rendszerváltást követően hatályba lépő Rendőrségi Törvény ugyan az arányosság követelményének beépítésével (Rtv. 15.§) vagy a kínzás, kényszervallatás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával (Rtv. 16.§ (4) bekezdés) kézzelfogható lépéseket tett az alapjogok garantálása érdekében, több rendelkezésében azonban visszaköszöntek – olykor máig hatóan – a totális rendőrség működési jegyei. A jogbiztonságot érintően komoly hiányosságnak bizonyul, hogy a törvény igen homályosan határozta meg a szervezet jellegét. „Rendvédelmi szerv”-ként történt megjelölésével a rendőrség kívül maradt a közigazgatás rendszerén, nem tisztázva ezzel azt sem, hogy a büntető igazságszolgáltatás eljárási keretein kívül eső intézkedéseit milyen eljárási rend



szabályozza. A bizonytalan államszervezeti jelleg a felelősség és a kontroll következetes érvényesítését jelentősen megnehezítette, emellett számos rendelkezése közvetlenül alkotmányos értékeket sértett (és sért). Ilyen például, hogy a Rendőrségi Törvény 12.§ (2) bekezdése szerint a rendőr csak akkor tagadhatja meg a jogszabálysértő utasítást, ha annak végrehajtásával bűncselekményt követne el. Az ártatlanság vélelméhez fűződő alapjog sérelmét jelentette a 36.§ (4) bekezdésének rendelkezése arról, hogy a rendőrség a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekményről a nyilvánosságot tájékoztathatja, és ennek során a „bűnelkövető” személyi adatait nyilvánosságra hozhatja (Szikinger, 1998a, p. 187.).

Az Egyezmény 5. cikkében foglaltakat sérti a Rendőrségi Törvény előállításra vonatkozó rendelkezése, mely szerint a bűncselekmény elkövetésének egyszerű gyanúja elegendő az akár 12 órás szabadságmegvonáshoz, azonban az nem szabályozott, hogy az előállítást milyen eljárásnak kell követnie (Szikinger, 2005, p. 18.). A jogalkotás bizonytalankodását a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi tanácsának 1/1999 KJE határozata igyekezett helyre tenni a panaszügyek másodfokú eljárását érintően (URL-109). Állásfoglalásában egyértelműsítette:

„A rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és a panaszos között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható, hogy a rendőrség részéről az Rtv-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát – az Rtv-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is.”

- Az alapjogok védelmének hatályosulását más, a közbiztonság védelmét szolgáló normák is sértették. Hazánk az Egyezmény 6. cikk 1. pontjában foglalt bírósághoz fordulás jogához fűzött fenntartással csatlakozott, mellyel ennek szabálysértési jogban való alkalmazását kizárta.
- Több mint másfél évtizedig váratott magára, amíg a határőrség katonai-védelmi jellege a szervezet rendőrségbe integrálásával egyértelműen háttérbe szorult.

Az a megközelítés, ahogy az állami jogalkotás a rendőrség és az alapjogok viszonyát kezelte, arra is rámutat, hogy miként gondolt a rendőrség viszonyulására az e jogokkal felruházott egyénekhez és közösségekhez. Ebbe az államszemléletbe illeszkedik Boross Péter érvelése a Rendőrségi Törvény parlamenti előterjesztése során, melyben kijelentette, hogy „a demokratikus jogállamiságra jellemző



szabadságok csak a törvénytisztelő állampolgárt illeti meg. A bűncselekményt elkövető, bűnöző életmódot folytató személyek ellen, a közrend érdekében, a törvények előírásai szerint kell fellépni, lehetővé téve a gyors és hatékony intézkedéseket.” (URL-110). A felszólalásban tükröződő szemlélet zárójelbe teszi a törvény előtti egyenlőség alapértékként történő elismerését, és teret enged a társadalomban egyébként is markánsan meglévő diszkriminációnak.

Az ezredforduló óta eltelt időben a rendőrséget érintő jogszabályalkotásban a jogkiteljesítő és jogkorlátozó folyamatok együttes jelenléte figyelhető meg. Előbbi vonatkozásában említhető a bírói jogorvoslat lehetőségének beépítése a szabálysértési eljárásba (a 2012. évi II. törvénnyel), vagy a rendőrség intézkedéseivel szembeni panaszeljárások intézményesítése, a demokratizálódás útján előrehaladásként értékelhető a határőrség katonai jellegének háttérbe szorulása és a rendőrségbe integrálódása. Az alapjogokat korlátozó rendelkezések elvi okai gyakorlatilag megegyeznek a Biztonságértelmezés és a rendőrség szerepének változásai című fejezetben leírt világszintű jelenséggel, azaz a növekvő és egyre összetettebbé váló bűnözés elleni fellépés hatékonyságának az alapjogok rovására történő növelésével.

Az alapjogok részletes szabályozása jogalkotói feladat. A sérthetetlenségükhöz való ragaszkodás oldódása alkotmánytörvényeink változásán is nyomon követhető. Az 1949. évi XX. törvény 8.§ (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, annak lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. E jogok gyakorlásának korlátozására csak rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején biztosít korlátozott lehetőséget (Alkotmány, 8.§ (3) bekezdés).

Az Alaptörvény az alapjog korlátozásának lehetőségét alkotmányos szintre emeli, alkalmazását a szükségesség és arányosság korlátai közé szorítja (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés):

Nagyon nehezen meghatározható azonban a rendelkezésben megfogalmazott szükségesség és arányosság kerete, melyből kilépve a korlátozás nem a biztonsághoz fűződő államérdek, hanem pusztán öncél. Gesztei ezzel kapcsolatban a jogbiztonságra, ehhez kapcsolódóan a normavilágosság érvényesülésének fontosságára hívja fel a figyelmet, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság 31/2015. (XI. 18.) AB határozatának indoklásában az alábbiakra is kitér (Gesztei, 2019, p. 30.):

„Az Alkotmánybíróság szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte



teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó normát.” (URL-111, p. 828.)

Azt, hogy a kívánatos jogalkotói pontosságot miként írja felül az egyetemes jogelvek helyett a társadalmi tűréshatárhoz igazított jogkorlátozásokban megnyilvánuló állami, politikai akarat, jól példázzák a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LCCV. törvény (A továbbiakban: Szbtv.) javaslata és egyes rendelkezései. Ma is hatályos, az ártatlanság vélelmének alapjogát korlátozó jegyzői felhatalmazás, mely alapján egy évi időtartamra ideiglenesen bezárathatja azt az üzletet, melynek működésével összefüggésben a törvényben nevesített jogsértések miatt szabálysértési vagy büntetőeljárás indult (URL-112, 4.§). Jelentősen prejudikáló és diszkriminatív a bűnmegelőzési ellenőrzés intézménye és szabályozása is, mely a legalább két évi szabadságvesztésből vagy visszaesőként elkövetett bűncselekmény miatti szabadságvesztésből szabadult személyekre irányulhatott, ha a büntetés végrehajtása során tanúsított, a bűnöző életmód folytatására, a bűnöző kapcsolatok felújítására utaló magatartásából alaposan következtetni lehet arra, hogy ismét bűncselekményt fog elkövetni (URL-112, 12.§). Azt azonban a jogszabály nem tisztázza pontosan, hogy mi értendő bűnöző életmód és bűnöző kapcsolat alatt. A törvényjavaslat indokolásában szükségesnek tartja megvizsgálni, hogy hol húzódik az a „tűréshatár”, amely még összeegyeztethető a jogállamiság elvi követelményeivel és elvárásaival (URL-112).

E folyamat a büntető jogszabályok teljes körének átalakítását végrehajtó, 2010 óta kormányzó államirányítás tevékenységében fokozottan tetten érhető. Jelentős változás történt a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés, a leplezett eszközök alkalmazásának terén. A 2018. július 1-től hatályos büntetőeljárás törvény (2017. évi XC. törvény) már az egyszerű gyanú szintjét el nem érő információk alapján is lehetővé teszi előkészítő eljárás megindítását, melyben a nyomozó hatóságoknak lehetőségük nyílik a bűncselekmény gyanújának megállapítása érdekében bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket alkalmazni.

Mára úgy tűnik, hogy a közbiztonsághoz fűződő államérdekre hivatkozó alapjogkorlátozás a társadalom széles tömegei számára elfogadott. Ezt támasztja alá, hogy a biztonság növelése érdekében született számos alapjogkorlátozó rendelkezés ellenállás nélkül épült be jogrendünkbe. Az Alkotmánybíróság több határozatában is



megállapítja, hogy bizonyos élethelyzetekben az állam alkotmányos kötelessége a közbiztonság védelme érdekében egyes alapjogok mások rovására történő oltalmazása.³⁹ A rendőrség jogállami működése azonban nem azonosítható az eljárások formális jogszerűségével. A jogállamiságot meghatározó jogi, erkölcsi értékek védelme hatalmi önkorlátozást igényel. A társadalmi legitimáció birtokában nagyfokú jogalkotói, majd jogalkalmazói bölcsesség és körültekintés szükséges a korlátozások jogállami alkalmazása során.

3.9.2 A békés gyülekezéshez való alapjog helyzete

Mind az alapjogokhoz való rendőrségi viszonyulásban, mind a rendőrök és a társadalom viszonyában kiemelkedő jelentőségű a gyülekezési joggal kapcsolatos események rendőrségi kezelése. A gyülekezés és a véleménynyilvánítás joga mindenkit megillető szabadságjog, melynek gyakorlása kulcsszerepet töltött be a rendszerváltásban. A demonstrációk rendőrségi kezelése párhuzamosan halad a demokrácia fejlődésével. A gyülekezési jog szabályozása – ez egyben kiemelkedő jelentőségét is jelzi – a rendszerváltás előtti időszakra nyúlik vissza, az első jogállami gyülekezési törvény (1989. évi III. törvény) 1989. január 1-től biztosítja a törvényi keretek között zajló békés demonstrációk legalitását. Ezt követően tüntetések megtiltására, felosztatására már nem kerülhetett sor az állami önkény szempontjai szerint, a döntésekkel szemben pedig nyitva állt a bírói út lehetősége.

Bár már 1989-ben történtek jelentősebb tömegeket vonzó gyülekezési események (pl. a március 15-i nemzeti ünnep vagy Nagy Imre és mártírtársai felravatalozása a Hősök terén), a jogszabály első komoly megmérettetésére az 1990. októberi taxis sztrájk során került sor, melynek rendőrségi kezelése erőszak alkalmazása nélkül történt. Ebben az időszakban azonban a hazai társadalom politikai polarizáltsága meg sem közelítette a mai szintet, és demonstrációs kultúránkban sem jelentek meg azok a globális jegyek, amelyek a nyugati demokráciákban már provokáló személyek, csoportok megjelenését, ezzel együtt a tüntetések radikalizálódását okozták.

Ez a változás a 2002-es választásokkal köszöntött be, majd a 2006-os őszi, fővárosi demonstrációk során csúcsosodott ki. A fővárosi tüntetéssorozat és azok rendőri kezelése minden szempontból a gyülekezési jog és az ahhoz kapcsolódó szabadságjogok gyakorlásának legfőbb próbatétele volt. A végtelenített tüntetések

³⁹ Például a 720/B/1997. AB.; 13/2001 (V. 14.) AB; 3102/2018 (IV.9) AB; 3038/2014. (III. 13.) AB. határozatokban.



tudomásulvétele, egyes demonstrációk kulturális eseménnyé vagy választási rendezvénné minősítése, a Kossuth tér időkorlát nélküli művelleti területté nyilvánítása rámutattak a törvény és az alapjogokat figyelmen kívül hagyó, saját belátáson alapuló rendőri döntések hiányosságaira. Az ezt követő értékelések egyik pólusán a gyülekezés alkotmányos jogának sérthetetlenségét hirdető, a másikon az ekkor már több mint másfél évtizedes törvény túlzottan liberális és pontatlan szabályozását szigorítani kívánók álltak (Gönczöl-jelentés, p. 71. – URL-83).

A gyülekezési jog alapjogi megítélése az Alaptörvény hetedik módosításával változott meg jelentősen, melynek VI. cikk (1) bekezdése szerint: *„A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”*

Az alapjogok közötti hierarchiát megállapító, a magánszféra védelmét a véleménynyilvánítás és a gyülekezési jog fölé helyező alaptörvényi rendelkezéshez igazodva a 2018. LV. törvénnyel hatályba lépő szabályozás szerint a gyűlés megtiltható, ha megalapozottan feltehető, hogy az a közbiztonság, vagy a közrend közvetlen, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár (2018. évi LV. törvény 13.§ (1) bekezdés). A veszélyeztető helyzetek ezt követő kifejtése azonban példálózó jellegű, teret engedve ezzel a rendőri mérlegelésnek és az esetleges diszkriminatív döntésnek.

Ebben a helyzetben a rendőri mérlegelés tárgyává tett döntések jogállami keretek között tartásában két fontos kontrollmechanizmus játszik kulcsszerepet. A Magyar Helsinki Bizottság vonatkozó értékelésében megállapítja, hogy az új gyülekezési törvény kritikusainak a gyülekezési és véleménynyilvánítási alapjog védelmi szintjének csökkenése miatt kifejezett aggodalmát a bírói útra terelt rendőrségi döntések nyomán született következetes jogértelmezése segített enyhíteni. A bíróságok szerint a gyülekezési alapjog védelmi köre az új jogszabály ellenére sem változott. A bíróságok eseti döntései kvázi alapjogi joghatósági funkciót töltenek be (URL-113, p. 49-50.). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a bíróságok döntései nem pótolhatják teljes értékűen sem a jogalkotás, sem a rendőrségi jogalkalmazás hiányosságait. A demokratikus jogok szabad gyakorlásának elengedhetetlen feltétele, hogy e jogaikkal élni szándékozónak ne a bíróság előtt kelljen érvényesíteni azokat. A rossz jogszabályok és a helytelen jogalkalmazás hosszú távú következménye a véleménynyilvánítási hajlam alábbhagyása lehet. A bíróságok csak a hozzájuk forduló polgárok jogait tudják védelmezni, márpedig nem minden polgárnak van



ideje, lehetősége arra, hogy az állam elleni pereskedéssel szerezzen érvényt jogai gyakorlásának. És minél gyengébbek a törvények, minél több akadállyal kell az embereknek szembesülniük jogaik érvényesítéséhez, annál többen jutnak arra a döntésre, hogy inkább hallgatnak.

A Sárbogárdi Rendőrkapitányságra egy ügyfél 2019. január 31-én tett bejelentést egy február 7-én, a 61-es számú főút bal oldali sávjában Cece község határában egy 600 méteres útszakaszon tervezett gyűléssel kapcsolatban. A bejelentést követően egyeztető tárgyalást tartottam, melyen az ügyfél előadta, hogy a gyűlés célja az úgynevezett „rabszolgatörvény” elleni tiltakozás felpályás forgalomlassítással kb. 50 fő részvételével. Mivel az összes körülményt – az úthasználatért fizető tehergépkocsik forgalmának erősségét, a közeli útkanyarulat miatti korlátozott láthatóságot, az elterelések miatti várhatóan aránytalanul nagy forgalomnövekedést a környező, kis áteresztőképességű mellékutakon, az utat munkavégzésük során vagy munkába járáshoz használók jelentős nehézségeit – figyelembe véve úgy értékeltem, hogy a jelzett helyen a rendezvény a közlekedés rendjének és mások szabad mozgáshoz való jogának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, ezért az ügyfélnek felajánlottam egy Cece belterületén, a 61-es főút közvetlen szomszédságában lévő lezárt útszakaszt a tervezett gyűlés alternatív helyszínéül, melyen mások jogainak és a közbiztonság sérelme nélkül, a rendezvény figyelemfelhívó jellegének érvényesülésével együtt is megtartható. Az ügyfél az alternatív helyszín lehetőségétől elzárkózott. A gyűlés megtiltásáról rendelkező határozatot megpanaszolta, az ezt másodfokon elbíráló bíróság pedig – az akkoriban hasonló céllal bejelentett és megtiltott számos gyűlés esetében egyetlen kivételként – az ügyfél kérelmének nem adott helyt. A tiltó határozat a rendőrség honlapján megtekinthető. (URL-114)

A szabad mérlegelés alkotmányos mezőben tartására a gyülekezési törvény rendőrségi feladataival kapcsolatos végrehajtási jogszabályok is lehetőséget nyújtanak, amennyiben a diszkrecionális felhatalmazás adta lehetőségek részletes szabályozásával jelentősen leszűkítik a visszaélésszerű jogalkalmazás lehetőségét. Ez esetben a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 26/2018 (IX. 27.) BM rendelet töltheti be ezt a szerepet. Sorvezetőként szolgál arra vonatkozóan, hogy a bejelentések elbírálása során vagy a gyűlés megtartásának feltételeiről rendelkező határozat meghozatalakor milyen körülményeket kell a gyülekezési hatóságnak megvizsgálni. Rendelkezik a gyülekezési hatóság sürgős gyűlés esetén teendő feladatairól, a nem közterületen megtartott gyűlések esetén végrehajtandókról, egyes illetékességi kérdésekről, a gyűléssel érintett bíróságokkal és más szervekkel folytatott együttműködésről, a közúton megtartásra kerülő gyűlés rendőrségi feladatairól is. Előírja a gyülekezési hatóság döntéseinek és az ezeket megváltoztató bírósági ítéletek rendelkező részeinek soron kívüli közzétételét is.

A téma vizsgálatához nem várt adalékul szolgált a dolgozat későbbi részében részletezett empirikus kutatásom. A Fejér Vármegyei Rendőr-főkapitányság vezetőivel készített interjúk során a gyülekezési törvény rendőrségi feladatainak kezelése nem



volt külön szempont, azonban az elektronikus ügyintézés rendőrség és társadalom viszonyára gyakorolt hatásáról szóló kérdés során többen is a gyűlések bejelentésével kapcsolatos gondolataikat osztották meg velem. Ezekből az derült ki, hogy a gyűlések feladatait döntő részben végző közrendvédelmi parancsnokok nagy hangsúlyt fektetnek az egyeztető tárgyalásokra, azt azokban az esetekben is szükségesnek tartják, amikor az ügyfelek elektronikus úton jelentenek be egy-egy rendezvényt. Ezek épp azt a célt szolgálják, hogy a gyűlések jogszerűsége körüli aggályokat eloszlassák, azok megtartásával kapcsolatban minden körülményt előre tisztázzanak.

A bírósági jogértelmezés, a végrehajtási normák pontosító szerepe és a rendőrök hozzáállása együttesen járulhatott hozzá, hogy az Alapjogi Biztos éves beszámolóiban gyakorlatilag nem szerepel a gyülekezési törvény jogalkalmazási gyakorlatának alapjogsértő voltát érintő észrevétel, a gyülekezési, valamint véleménynyilvánítási alapjogot érintő vizsgálatok száma rendkívül alacsony, 2018-ban 8 és 3 (URL-115, p. 425.), 2019-ben 2 és 1 (URL-116, p. 148.), 2020-ban 1 és 5 (URL-117, p. 178.), 2021-ben pedig 5 és 3 volt (URL-118, p. 192.).

3.9.3 Az egyenlő bánásmódhoz fűződő jog a rendőrség és a romák viszonylatában

Az alapjogok rendőrségi kezelése szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró rendőrségi diszkrimináció helyzetének teljes körű elemzésére e dolgozat keretei nem adnak lehetőséget. Rendőrségünk multikulturális társadalomhoz való viszonyát is számos dimenzión keresztül lehet értékelni. Ilyen lehet a nők, a többségtől eltérő szexuális identitásúak vagy a nemzeti kisebbségek helyzete. E két téma egyik közös metszete a rendszerváltás óta eltelt három évtizedben számos kritikával és értékeléssel illetett roma-rendőr kapcsolat, melynek változásait és jelenlegi helyzetét igyekszem az alábbiakban vázlatosan bemutatni.

A romákkal kapcsolatos előítéletek társadalmunkban évszázados múltra tekintenek vissza. A Political Capital 2018-ban *Romaellenesség és antiszemitizmus Magyarországon* címmel végzett kutatásában megállapítja, hogy a magyarországi romaellenességben keverednek az etnikai sztereotípiák, az észlelt fenyegetettség és a személyes averzió elemei (URL-119). A rendőrségben meglévő előítéletesség is gyakorlatilag a szervezettel egyidős. Szélsőjobboldali szervezetek és a hozzájuk kapcsolható médiumok előszeretettel idézik a csendőrség cigányok üldözésére biztató szabályzóit (például: URL-120). A rendszerváltás előtt röviddel a Belügyi Szemle



jelentetett meg szakcikket, melynek témája a cigányok és nem cigányok ujjlenyomat-mintázatainak különbsége volt (Tauszik–Tóth 1987, p. 112. – idézi Dupcsik, 2005, p. 5.). A 2000-es években felerősödő radikalizmus nyomán a romákat a kriminalitással összekapcsoló nézetek elterjedtek a társadalomban és a rendőrségen egyaránt. A „cigánybűnözés” kifejezés ekkoriban vált elfogadottá a honi közbeszédben, végletesen leegyszerűsítve az egyes társadalmi csoportok között meglévő feszültség forrásait.

E tárgyban mindenképp érdemes röviden megemlíteni a romák kriminalitásával kapcsolatos előítélet megalapozottságát vizsgáló 2014-es Kerecsi–Gosztonyi kutatást. Mivel a hazai adatvédelmi jogszabályok szenzitív adatnak minősítik az etnikai hovatartozást, és az érintett írásbeli hozzájárulása nélkül nem teszik lehetővé ezek gyűjtését, nyilvántartását vagy közzétételét, ezért a vizsgálat a 2001-es és 2011-es népszámlálásokon magukat cigánynak vallók és a kriminálstatisztika adatainak összevetésén alapul. Annak a több mint 500 településnek az adatai alapján, melyek lakosai közül több mint 100 vallotta magát cigánynak, 2001-ben a bűncselekmények 93%-át, 2011-ben a 87,6%-át olyan településen követték el, ahol a romák létszáma nem haladja meg az 5%-ot. Többszempon্তু kvantitatív kutatásuk eredményeit összegezve megállapítják, hogy a hazai bűnözést a települési fejlettség, a zsúfoltság, az anonimitás, a számosabb bűnelkövetési alkalom generálja és nem egy kisebbségi népcsoport feltételezett bűnelkövetési hajlama (Kerecsi–Gosztonyi 2014, p. 242., 273.).

A romákkal szembeni előítéletességnek a rendszerváltás utáni időszak legmarkánsabb megnyilvánulásai a 2000-es évekhez köthetők, amikor is a többségi és kisebbségi társadalom eltávolodása a radikalizmus megjelenéséhez és a romák elleni szélsőséges megnyilvánulásokhoz vezetett. A The Atlantic újságírói – Andrew Conelly és Helene Bienvenu – fájoan találóan foglalták össze az erre az időre jellemző közhangulatot: „*Ez az ország minden témában megosztott, kivéve a romák iránti gyűlöletet.*” (URL-121) A társadalomban meglévő előítéletesség alól a rendőrség sem tudta kivonni magát (erre utal Pásztor Albert miskolci rendőrkapitány korábban idézett kijelentése is). A mindennapi munkában mindez a romákkal szembeni egyes diszkriminatív intézkedésekben és az ezek összessége alapján leszűrhető etnikai profilalkotásban nyilvánult meg. Utóbbira világított rá a Magyar Helsinki Bizottság 2000-ben a büntetőeljárásokat, vagy az Open Society Institute 2005-ben a rendőrök igazoltatási gyakorlatát vizsgáló kutatása (Csorba et al., 2002; Pap–Simonovits 2006; Pap 2019, p. 80-81.) A 2007-ben hasonló eredménnyel zárult felmérés már a Magyar Helsinki Bizottság, az ORFK és a Rendőrtiszti Főiskola együttműködésével folyt (Pap, 2019, p. 84.).



Egyességgel zárult a Magyar Helsinki Bizottságnak az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt kezdeményezett eljárása, mely a Nógrád vármegyei Rimócon a rendőrök által kis súlyú kerékpár-felszerelési hiányosságok miatt 97%-ban romák ellen kiszabott helyszíni bírságokban megnyilvánuló etnikai profilalkotás miatt indult. Ezzel kapcsolatban az Egyenlő Bánásmód Hatóság megállapította, hogy „*az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett.*” (Pap, 2017, p. 13.) A legnagyobb médianyilvánosságot kapó esetben pedig a gyöngyöspatai cigányokkal szembeni rendőrségi igazoltatások miatt mondta ki az Egri Törvényszék az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét (Pap, 2019, p. 88-89.). A Társaság a Szabadságjogokért (rövidítve: TASZ), valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (rövidítve: NEKI) 2014-ben fordult közös beadvánnyal az alapvető jogok biztosához, mert a Miskolci Önkormányzati Rendészet (rövidítve: MÖR) a Miskolci Rendőrkapitánysággal együttműködve rendszeresen „megszállta” a város romák lakta településrészeit, és ott az önkormányzati vagyon védelmére hivatkozva magánlakásokban végeztek razziaszerű ellenőrzést (URL-122).

Az Eötvös Károly Intézet, a Roma Közösségi Hálózat és a Magyar Helsinki Bizottság a romákat sújtó, aránytalanul szigorú bírságolási gyakorlat miatt közös levélben fordult az országos rendőr-főkapitányhoz. Ebben a fentebb ismertetett ügyeken kívül azt is megemlítik, hogy a Független Rendészeti Panasztestület ez idő tájt több olyan ügyet is vizsgált, melyben a panaszos azt is kifogásolta, hogy az intézkedő rendőr megsértette az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy az intézkedés alá vont személy bőrszínét, származását jelölte meg az intézkedés indokaként. Levelükben ugyanakkor rámutatnak: a Független Rendészeti Panasztestületnek az egyes intézkedések ellen bejelentett panaszok vizsgálatára irányuló tevékenysége nyilvánvalóan nem alkalmas arra, hogy abból az etnikai profilalkotásra lehessen következtetni, úgyszintén nem a jelenség hiányára utal az intézkedések elleni panaszok alacsony száma. Különösen aggasztónak látják azt, hogy a rendőri vezetés az etnikai profilalkotást tagadja. A helyzet közös kezelése érdekében munkacsoport létrehozására tettek javaslatot, ez azonban a rendőrség részéről nem talált fogadókészségre (URL-123).

Mindebből a rendőrök előítéletességén túl az is látszik, hogy a rendőrség jogállami működéséhez kapcsolódó intézményesített és alternatív kontrolloknak rendkívüli szerepük van a hasonló jelenségek felszínre hozásában ezzel pedig a rendőrség demokratizálódásában. Ezt a megállapítást erősíti a kisebbségi ombudsman 2008-ban



folytatott vizsgálata a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítérendszeréről és annak hiányosságairól. Ennek során az ombudsman megállapította, hogy a rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok beépültek a rendőrség szervezeti normáiba és belső munkamegosztásába. Ugyanakkor az együttműködés terepe a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájából levezetve a bűnmegelőzés lett, amely már önmagában is diszkriminatív, súlyos egyoldalúsághoz vezet. A cigány kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodások alapján a párbeszédre épülő kapcsolat nem szervesült, jobbra formálisan működik (URL-124, p. 71.).

A vizsgálat eredményeként új, a szervezetben dolgozó kisebbségi származású munkatársak előmenetelét, beilleszkedését, vezetővé válását elősegítő humánstratégiát, középtávú esélyegyenlőségi tervet, a kommunikációs, konfliktuskezelési, etikai, önismereti elemeket tartalmazó képzési tervet, a társadalom összetételét jobban tükröző állománystruktúrát, az állomány tagjainak érzékenyítését célzó programok mellett azt is javasolta, hogy a jövőben a rendőr-roma együttműködés fő terepe ne a bűnmegelőzés legyen (URL-124, p. 3.).

A feltárt és több oldalról alátámasztott előítéletesség mellett azonban szólni kell arról a szándékról is, amellyel a rendőrség szervezeti szinten kívánta a rendőrségi diszkriminációt kezelni és a rendőr-roma kapcsolatokat javítani. Mindez eleinte elszórt helyi és megyei szintű kísérleti programokban nyilvánult meg. Ismertek Nógrád, Veszprém, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Heves megyei kezdeményezések, melyekben a rendőrök és romák mellett állami, társadalmi és más kisebbségi szervezetek tagjai is részt vettek a rendőrség és a cigány kisebbség közötti konfliktusmentes viszony megteremtésének érdekében (Szendrei, 2011, p. 110-111.)

Az együttműködés 1999-ben vált országossá, amikor az ORFK és az Országos Cigány Önkormányzat együttműködési megállapodásában megteremtette a rendszeres véleménycsere fórumait, rendőrségi összekötők kijelölésével a rendőrség oldaláról kialakította az együttműködés személyi feltételeit. Az együttműködés egyrészt a rendőrség személyzetének toleráns, előítéletektől mentes intézkedési képességeinek fejlesztését, a konfliktusok megelőzését és kezelését, valamint a rendőrök cigányságra vonatkozó ismereteinek bővítését célzó képzésekre és programokra, valamint a romák rendőrré válásának elősegítésére irányuló kölcsönös vállalásokra épült (Az országos rendőrfőkapitány 7/2000. (II. 29.) számú intézkedése). Az országos szervek együttműködési megállapodása ugyanakkor nem állapított meg kötelezettséget az alárendelt megyei rendőr-főkapitányságok számára



hasonló együttműködési megállapodások írásba foglalására. Így fordulhatott elő, hogy egyes megyékben minden, míg másokban egy rendőrkapitányság sem rendelkezett írásos együttműködési megállapodással (Szendrei, 2011, p. 115.).

2005-ben megalakult a Roma Rendőrök Országos Egyesülete, melynek célja, hogy a roma rendőrök alá- és fölérendeltségi függelem nélkül tudjanak párbeszédet folytatni romák és rendőrök kapcsolatáról, valamint támaszt és segítséget adjanak a rendőri pálya iránt érdeklődő roma fiatalok számára. Az újonnan alakult egyesület vezetése azonban rövid időn belül megosztottá vált az egyesület tagságára vonatkozó szabályokat érintően, és több utódszervezetre hasadt, amelyek azonban már nem tudták hatékonyan képviselni az alapítók eredeti célkitűzéseit (Szendrei, 2011, p. 121.).

Az előítéletesség megszüntetése érdekében a kormány igyekezett megteremteni a társadalmi sokszínűséget leképező rendőrségi személyzet feltételrendszerét. 2006-ban öt európai állammal együtt társalapítója volt az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesületnek (Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers, rövidítve: FAERLEO), mellyel a roma fiatalok rendőrré válásának elősegítését kívánta elérni (Pap, 2019, p. 41.).

Nem könnyíti meg az együttműködést, hogy a rendőrség közeledését gyakorta gyanakvás fogadja, valamint az sem, hogy a roma társadalom maga is erősen megosztott, a formális (kisebbségi önkormányzatok élén álló) és az informális (vajdák) vezetői között gyakori a rivalizálás, így maga a cigány közösség is megosztott. A kisebbségi önkormányzatok élén gyakoriak a személyi változások, amelyek után a kapcsolatok kialakítását gyakorlatilag előről kell kezdeni.

A rendőr-roma kapcsolattartást ma is szabályozó 22/2011, (X. 28.) ORFK utasítás, amely szerint az együttműködés fő színtere a központi, valamint a területi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoport (rövidítve: KKKM és TKKM). Ezek koordinációs tevékenysége kiterjed az áldozattá, bűnelkövetővé, szenvedélybeteggé válás elkerülésére, a rendőrség szakmai tevékenységének kommunikációjára, a pozitív kép közvetítésére, a romológiai, konfliktuskezelési és kommunikációs képzésekre, a rendőri hivatás vállalásának előmozdítását szolgáló stratégiák, programok kidolgozására, valamint a rendőrség és a roma kisebbség közötti konfliktushelyzetek megelőzésére. Az együttműködés helyzetét évente értékelik. A munkacsoportok tevékenysége a kezdeti időkben formálisnak volt tekinthető, az együttműködés az eltelt több mint egy évtized alatt fokozatosan telt meg valós tartalommal. Az Országos Rendőr-főkapitányság 2016 óta évente szervezi meg roma fiatalok számára a Ki Mit Tud? tehetségkutató vetélkedőt,



amelynek zsűrijét ismert magyar művészek alkotják. Az országos vetélkedőt megelőző megyei események gyakorlatilag az ország valamennyi munkacsoportját „megmozgatják” (URL-125). Bezerédi 2020-as tanulmányában arról számol be, hogy a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság és a területén működő rendőrkapitányságok mindegyike aktívan keresi az együttműködés lehetőségeit. A Kecskeméti Rendőrkapitányság „*Játsszunk egy csapatban!*” című sportrendezvénye, a kiskőrösiek általános iskolásoknak tartott RO-MA-NÓ baleset-megelőzési és drogrevenüciós programja, a Kiskunfélegyházi Rendőrkapitányság Esélynapja az együttműködés keretében megszervezett kapcsolatépítő programok. Kitér arra is, hogy a megyei rendőr-főkapitányság szerveinél folyamatos a roma fiatalok rendőrré válását elősegítő toborzó tevékenység is (Bezerédi, 2020, p. 82-84). A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság és a helyi roma önkormányzat helyi együttműködésében kialakított jó gyakorlatról magam is beszámoltam (Budavári, 2020, p. 35-44.).

Az előremutató jelenségek nem jelentik a rendőrök előítéletességének megszűnését. Az viszont mindenképp pozitív, hogy a rendőrök és romák közötti rideg, ellenséges viszony a munkacsoportok működésével enyhülni látszik, és ez közvetve, hosszú távon egymás megértéséhez és a diszkrimináció csökkenéséhez kell, hogy vezessen. Azt, hogy erre az útra a rendőrség rálépett, talán az is jelzi, hogy a Magyar Helsinki Bizottság honlapján a 2010-es évek második feléből egyetlen hasonló ügyről számol be. A 2019 decemberében Vácott történt rendőri intézkedés során a rendőrök egy nyaklánckitépés miatt nyomozva igazoltattak, majd előállítottak az elkövetőről rendelkezésre állóhoz hasonló személyleírású roma asszonyt. A rendőrkapitányságon ruházátvizsgálatot hajtottak végre, mely során fehéreneműre vetkőztették. Az asszony méltatlannak tartotta, hogy ellenőrzött bizonyíték nélkül tették mindezt, és a Magyar Helsinki Bizottsághoz fordult. A Bizottság jelzése alapján az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az előállítás szükségessége mérlegelésének elmaradása miatt a rendőrség alapvető jogot sértő módon korlátozta a panaszos személyi szabadságát. Az eset nyomán a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője levélben kért bocsánatot a nőtől, és sérelemdíjat fizetett neki (URL-126). „*Igazi elégtétel ez nekem. De nem csak nekem, hanem a többi cigány embernek is. Számunkra különösen fontos, hogy ez esetben a rendőrség elismerte: hibázott. Eddig nem volt ilyenben részünk. A mostani igen biztató.*” – reagált a panaszos a bocsánatkérésre. A Bizottság által biztosított jogi képviselője pedig mindezt így kommentálta:

„A rendőrség ez esetben helyesen járt el. Azt tette, amit tennie kell, és nem húzta-halasztotta hibája elismerését, feleslegesen nem vitte ezt az ombudsman által is jogsértőnek tartott ügyet bíróság elé. A hatóságok sehol sem tévedhetetlenek, másoktól azonban az különbözteti meg a



civilizált hatóságokat, hogy ők képesek hibáikat elismerni, és kompenzálják az emberi méltóságukban megsértett polgárokat.”

Az előítéletesség továbbra is társadalmi jelenség, és mint ilyen, átszűrődik a rendőrség működésébe is. Az, hogy az utóbbi években kevesebb nagy visszhangot kiváltó eset lát napvilágot, nem jelenti megszűnését. A panaszok alacsony számából sem lehet erre következtetni, hiszen az pozitív folyamatokat éppúgy jelezhet, mint a jog- és érdekérvényesítő képesség alacsony szintjét, a megtorlástól való félelmet, a közömbösséget, a lemondást, a panaszmechanizmusok elérhetőségét vagy hatékonyságuk megkérdőjelezését. A problémát kezelni viszont csak az tudja, aki felismeri és szembenéz vele. Ebben polgárnak, jogvédőnek, rendőrnek egyaránt jut feladat.

3.9.4 A rendőrség működéséhez kapcsolódó kontrollok

Az alapjogok korlátozása terén jelentős felhatalmazásokkal rendelkező rendőrség jogállami működésének garantálásában kulcsszerepük van a demokratikus jogendbe épített kontrollmechanizmusoknak. Ha a rendőrség kontrollját biztosító eszközöket kíséreljük meg számba venni, egyik alapvető elrugaszkodási pontunk, hogy a rendészet a közigazgatási rendszer része, *„a közigazgatásnak az az ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára”* (Finszter, 2012, p. 78.). Az ebben megnyilvánuló hatalom az állami szuverenitás, vagyis az állami főhatalom. További meghatározó körülmény a rendészeti tevékenységnek az a sajátossága, hogy az a törvényes erőszak monopóliumának birtokában a rendőrség szervezetén kívüli jogalanyok életébe való konkrét beavatkozás.

Autonómia és kontroll egymás létezését feltételező s csak a másikhoz képest mérhető mechanizmusok. A rendőri tevékenység nem tűri a nagyfokú autonómiát. A végrehajtó hatalom kontrolljának túlsúlya (vagy – ahogy az az államszocializmus idején volt tapasztalható – kizárólagossága) ugyanakkor könnyen a hatalmi önkény eszközévé teheti a rendőrséget (Finszter, 2018, p. 132.). Mindezek miatt a rendőri tevékenységhez a jogállami működés velejárójaként természetes módon társul a külső kontroll igénye, melynek rendeltetése túlmutat a jogszerű működés érvényesítésén, jelentősége a rendőrség társadalmi legitimációjának erősítésében is megmutatkozik. A demokratikus rendőrség működésének alapfeltétele a társadalom bizalma, mely nélkül – hasonlóan a rendszerváltás előtti magyar rendőrséghez – a rendőrség csupán a hatalom pörölye a társadalom megítélésében. A külső kontrollok közvetlenül nem az eredményességet vagy a hatékony működést segítik elő, hiszen az államszocialista rendőrség ezek híján is igen hatékonyan működhetett (Tihanyi,



2021, p. 615.). Hozzájárulnak ugyanakkor ahhoz, hogy a rendőrség átlátható és elszámoltatható legyen, ennél fogva az erőszakmonopólium birtokában se uralkodjon, hanem a jogszerűség, szakszerűség és szolgálatszerűség követelményének eleget téve a társadalom bizalmát élvezve szolgáltasson. Ez pedig közvetve az eredményességet és a hatékonyságot is növelheti.

3.10 A kontroll fogalma, fajtái

A rendőrség külső kontrollján mindazokat az eljárásokat és mechanizmusokat értjük, amelyek során a rendőrség tevékenységét más szerv, személy vagy közösség megvizsgálja, értékeli és közvetlenül vagy közvetett módon befolyásolja. A fogalom további szűkítése során különbséget tehetünk intézményesült és nem intézményesült kontrollformák között aszerint, hogy a kontroll alanya rendeltetésszerűen látja el a feladatát, vagy járulékos módon (pl. szabadságjogainak gyakorlása során).

Az intézményesült kontroll további bontását Varga Zsolt Andrásnak a közigazgatásra vonatkoztatott elemzését követve a kontroll szempontjai szerint lehet megtenni és politikai, valamint jogi (jogalkalmazói) kategóriákba sorolni. A politikai kontrolllejárások során a kormányzás egyes szereplői a működés fő irányjaival, intézményrendszerével és módszerével kapcsolatos döntéseket hozzák meg (Varga, 2011, p. 40.).

3.10.1 Politikai kontroll

A hatalomgyakorlás részeként működő politikai kontroll alapvetően az alkotmányos intézmények útján valósul meg. Ennek egyik legnyilvánvalóbb formája az irányítás, melyet a Kormány a rendészetért felelős miniszteren keresztül gyakorol. A kutatás tárgyát képező, általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vonatkozásában a miniszter irányítói jogköre teljeskörűen áthatja a rendőrség működését. Ennek keretében szabályozza a rendőrség tevékenységét, jóváhagyja annak működési szabályzatát. Törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontból ellenőrzi a rendőrség szervezetét. Javaslattételi joggal rendelkezik az országos rendőr-főkapitány kinevezésére és felmentésére, és e két aktus kivételével személyesen gyakorolja a munkáltatói jogokat. Maga nevezi ki és menti fel az országos rendőr-főkapitány helyetteseit és a főkapitányokat, valamint egyes rendőri szervek vezetőit. Mindemelllett a számos – főként a 2006-os demonstrációk idején felerősödő – kritika ellenére is megmaradt az egyedi utasításadási joga is (Rtv. 5.§).



Fontos szerep jut az Országgyűlésnek, amely a rendvédelmi szervek feletti ellenőrzési jogkörét az állandó bizottságokon keresztül gyakorolja, érvényesítve ezzel a kormány (és az általa irányított szervek) törvényhozás előtti politikai felelősségét. Az Országgyűlésről szóló törvény (a 2012. évi XXXVI. törvény) a rendvédelem vonatkozásában nem határozza meg állandó bizottság működtetését, így hagyományosan a honvédelemmel foglalkozó bizottság (jelenleg a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság) gyakorolja a parlamenti kontrollt. Kinevezése előtt meghallgatja az országos rendőrfőkapitány-jelöltet. Habár a parlamenti bizottságok munkájának jelentősége az utóbbi tizenkét évben megnőtt (a törvényjavaslatok részletes vitája itt folyik), az országos rendőrfőkapitány jelenleg nem kötelezett a rendőrség tevékenységéről időszakosan beszámolni a bizottság előtt.

3.10.2 Jogalkalmazói kontroll (jogorvoslat és alternatív kontrollok)

A jogalkalmazói kontroll sajátossága, hogy alanyai nélkülözik a kormányzáshoz fűződő döntési felhatalmazást, tevékenységük a működés szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) összefüggő vizsgálatokra, értékelésekre, döntésekre terjed ki (Varga, 2011, p. 40.). Ez történhet jogorvoslati vagy egyéb formában, aszerint, hogy a felülvizsgálat eredményezheti-e a működéssel érintett döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését.

3.10.2.1 A jogorvoslat

A jogorvoslat az egyes eljárásokban hozott döntések felülvizsgálatát jelenti a sérelmezett hiba orvoslása érdekében a döntés befolyásolásának lehetőségével (Varga, 2011, p. 42.). A jogorvoslathoz való jog a hazánkban az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 13. cikkéből*, másrészt a korábban hatályos Alkotmányból⁴⁰ (57.§ (5) bekezdés) és a jelenleg hatályos Alaptörvényből (XXVIII. Cikk (7) bekezdés) vezethető le, és érvényesül a rendőrség által folytatott büntető, közigazgatási, szabálysértési és más hatósági eljárásokban közigazgatósági, ügyészi, bírói, alkotmánybírói jogorvoslat formájában.

⁴⁰ 1949. évi XX. törvény



3.10.2.2 Alternatív jogalkalmazói kontrollok

Számos jogalkalmazói kontrollformához azonban nem kapcsolódik közvetlenül a vizsgált döntés megváltoztatásának lehetősége. Tipikusan ilyennek mondhatók az ügyészi felügyelet körébe tartozó egyes intézkedések, az Állami Számvevőszék (rövidítve: ÁSZ), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (rövidítve: NAIH) ellenőrzési, felügyeleti feladatainak gyakorlása, a Független Rendészeti Panasztestület (rövidítve FRPT) és az ombudsman rendőrség működését érintő tevékenysége, valamint az önkormányzatok véleményezési, tájékoztatáskérési joga is.

Ahogy az már az alapjogok és a rendőrséget érintő jogalkotás viszonyának bemutatása során is látható volt, az Alkotmánybíróság közreműködése kiemelkedő jelentőséggel bír a jogállami működés biztosításában. Az Alkotmánybíróság, mint kontrolleszköz Varga osztályozása szerint szintén alternatív jogalkalmazói kontroll, mely akkor vehető igénybe, ha a sérelmezett döntés bírósági felülvizsgálatára nem került sor (Varga, 2011, p. 43.). Az alkotmánybírósági eljárás nem közvetlenül a hatósági döntés, hanem az ezt megalapozó jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányul, döntéseinek jelentősége a jövőbe mutat. A rendőrség működését érintően az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-tevékenysége, a bírói kezdeményezésű egyedi normakontrollja és az alkotmányjogi panaszok elbírálása során vizsgál alapjogokat sértő rendelkezéseket. Az Alaptörvénynek az alapjogok korlátozásához való viszonyulása és az egyéni szabadságjogoknak a biztonsághoz fűződő államérdek miatti háttérbe szorulása az Alkotmánybíróság alapjogokra vonatkoztatott értelmező tevékenységét felértékeli.

E kutatás szempontjából a rendőrség működéséhez kapcsolódó alternatív ellenőrzési formák közül részletesebben a 2007–2020 között működő Független Rendészeti Panasztestület, valamint az ennek megszűnése után a feladatait átvevő Alapvető Jogok Biztosának működését, valamint az önkormányzat kontrollszerepét tartom szükségesnek megvizsgálni.

3.10.2.2.1 *A Független Rendészeti Panasztestület és az Alapvető Biztos működése*

A nemzetközi rendőrségi reformok tanulmányozásából látható volt, hogy a vizsgált országokban miként biztosítják a független kontrollok működését az erős felhatalmazással rendelkező, független kontrolleszervek, például Belgiumban (Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten) vagy Skóciában (Her Majesty's Inspectorate for Constabulary in Scotland). Magyarországon a rendszerváltást



megelőzően nem létezett a rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslat. A Rendőrségi Törvény hatályba lépését követően az intézkedés elleni panaszra két lehetőség állt nyitva. Amennyiben az intézkedés nyomán büntető, szabálysértési vagy közigazgatási eljárás indult, akkor az eljárás ügydöntő határozatával szembeni jogorvoslat során lehetett az intézkedést megpanaszolni. Az eljáráshoz kötődő jogorvoslat hiányában, vagy akkor, ha nem indult eljárás, önállóan előterjesztett panasznak volt helye. A panaszok eljáráshoz kötöttsége 2001-ben szűnt meg, ekkor azonban még csak az intézkedés alá vont személy tehetett panaszt (Tihanyi, 2021, p. 617.). A magyar rendőrség demokratizálódásában jelentős lépésnek számít, hogy a civil kontrollt erősítendő, az alapjogokat sértő rendőri intézkedések független kivizsgálására az erről szóló jogszabályok 2007-es megalkotása után 2008. január 1-től működni kezdett az FRPT. Megalakulása közvetlen előzményének tekinthető, hogy a 2006 őszén a fővárosban zajló tömegdemonstrációk során végrehajtott jogszerűtlen rendőri intézkedések kivizsgálásakor a vizsgálatot végző parancsnokok sok esetben a konkrét intézkedésben elkövetett visszaéléseket és az ezek mögött húzódó szervezeti szintű problémákat sem tárták fel minden esetben objektíven (lásd Papp-jelentés, p. 11.; Gönczöl-jelentés, p. 184.).

A testület léte egyértelmű lépés a rendőrség demokratizálásának irányába, hiszen döntései nyilvánosak voltak, így betekintést engedtek a rendőrség kifogásolt intézkedéseinek elbírálásába. Megalakulásának, működésének pusztá ténye is egyaránt óvatosságra intett, és a jogszerűség irányába terelt intézkedő rendőrt és intézkedést vizsgáló parancsnokot.

A Testület megalakulásakor állományilletékes parancsnokként szolgáltam. E tapasztalataim alapján ez volt az az időszak, amikor a 2006-os események tanulságai és a FRPT működése után a rendőrök „megtanultak” szabályszerűen intézkedni, a parancsnokok pedig a jogszerűség, szakszerűség, szükségesség, arányosság szempontjait szem előtt tartva intézkedéseiket kivizsgálni. Mindezt alátámasztja egy 2011-ben született, a rendőrség akkori vezetőiből álló szerzőhármas cikke is, melyben a rendőri intézkedések jog- és szakszerűségének növelése, valamint a rendőrséggel szembeni közbizalom növelése érdekében tett intézkedések között megemlítik, hogy az országos rendőrfőkapitány által hozott döntésekben a hivatkozott törvényhelyek szövegét a lábjegyzetekben feltüntetik, a határozatok megküldésével egyidejűleg felhívják az érintett rendőri vezetők figyelmét a közigazgatási határozat keretei közé nem tartozó, de az intézkedések során kialakuló konfliktushelyzetek megelőzése szempontjából fontos problémákra. Somogy és Csongrád megyékben módszertani útmutatókat készítettek a panaszok kivizsgálásához, Baranyában konfliktuskezelési és intézkedéstaktikai képzéseket tartottak, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig írásos körlevél készült a vizsgálatok tapasztalatairól, az FRPT működéséről, a Ket. fontosabb szabályairól, az ORFK döntések nyilvánosságáról és egyéb fontos, a panaszkezelés színvonalának emeléséhez szükséges információról. (Hatala et al., 2011. p. 29-30.)

Bár a magyar panasztestület a nevét a brit mintájára kapta (Independent Police Complain Commission, rövidítve IPCC), az elnevezésen kívül másban nem követte a



brit példát. Az IPCC-nek ugyanis egyaránt joga volt a panaszeljárások hivatalból való lefolytatására, a rendőrségi eljárások irányítására vagy felügyeletére, illetve a rendőrség által lefolytatott vizsgálatok döntéseivel szemben benyújtott fellebbezés elbírálására (M. Tóth, 2013, p. 48., idézi Tihanyi, 2021, p. 618.). Az FRPT 2008–2010. évi beszámolójában említi a rendőri intézkedések korlátozott körének vizsgálhatóságát, amely nem terjed ki a számos intézkedést generáló szabálysértési vagy büntetőeljárásokra. További általános probléma a hivatalból való eljárás lehetőségének, a testület meghallgatási, nyilatkozattételre kötelezési jogosítványainak hiánya, az országos főkapitány gyakorta alkalmazott „vétőjoga” a testület döntéseivel kapcsolatban, valamint a megállapított alapjogsérelmek következményeinek rendezetlensége (URL-127). Szintén hiányosság volt, hogy a Testület csupán a rendőrség intézkedéseivel szemben volt jogosult eljárni, egyetlen más rendvédelmi szervezet kontrolljára sem rendelkezett hatáskörrel. A kezdeteket követően az is erodálta tekintélyét, hogy az első testület mandátumának lejártát követően az Országgyűlés jelentős engedményeket tett a függetlenség írott és íratlan garanciális szabályait érintően. Az addig összeférhetetlenséget jelentő országgyűlési képviselő, vagy párt tisztségviselői viszonyt csak a testületi tagság idejére korlátozta, a tagokat az első testülethez képest már nem a frakciókat alkotó valamennyi párt delegálta.

Az Országgyűlés 2020. február 27-i hatállyal megszüntette az FRPT-t, és ezzel együtt átalakította a rendőrségi panaszeljárás rendszerét. Ezt követően, ha egy rendőri intézkedés valakinek valamely jogát sérti, akkor a jogsérelem jellegétől függően az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy az alapvető jogok biztosához fordulhat. A Rendőrségi Törvény 92.§-a értelmében rendőri intézkedés elleni panaszt a kifejezetten intézkedésként nevesített rendőri cselekményekkel, valamint a kényszerítő eszköz alkalmazásával szemben lehet tenni. A rendőri tevékenységet meghatározó elvek (arányosság, intézkedési kötelezettség stb.) megsértése esetén szintén jogorvoslással lehet élni. Az eljárás azonban hivatalból nem indítható, a panaszosnak minden esetben választania kell, hogy közvetlenül az intézkedést végrehajtó rendőri szervhez fordul, vagy kéri, hogy panaszát – az ombudsman vizsgálatát követően – az ügyészség bírálja el (URL-128, p. 85.). A biztos rendőrségi panaszeljárásban való szerepe sajátos, hiszen megelőzi a hatósági panaszeljárásban hozott döntést, így – ha kötelező joghatással nem is jár – hatást gyakorol a rendőrség jogalkalmazói gyakorlatára. Hatásköre azért is jár szélesebb körű jogosítványokkal, mint a jogelőd FRPT, mert – mint a közigazgatás rendszerének alapjogi kontrolljáért is felelős szervezet – általános alapjogvédelmi



tevékenységéből adódó jogosítványait is gyakorolja akkor, amikor rendőri intézkedéssel szembeni panaszügyben jár el. Amennyiben ügyészi eljárást tart indokoltnak, ezt kezdeményezheti a legfőbb ügyésznél. Bűncselekmény gyanújának észlelésekor büntetőeljárást kezdeményezhet, ugyanígy járhat el szabálysértés vagy fegyelmi vétség feltárását követően. Amennyiben a vizsgált rendőri szerv vagy felettes szerve a biztos felhívását követően elmulasztja érdemi állásfoglalás kialakítását, vagy a biztos a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet a biztos az Országgyűlés elé terjeszti, és kérheti annak kivizsgálását. Újdonság, hogy nem csak a súlyos alapjogsérelem megállapításáról, hanem minden érdemben záruló ügyről értesítést kap a rendőrség vezetése. A panaszosok jogérvényesítését megkönnyítő változás lett az is, hogy a korábbi 30 nap helyett a biztosnál bejelentett panasz előterjesztésére a sérelmes intézkedéstől számított 1 éves határidő áll nyitva. A biztos a rendőrség eljárását követően – amennyiben a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára kerül sor – beavatkozásként léphet fel, így akkor is van lehetősége álláspontjának érvényre juttatására, ha a rendőrség határozata attól eltér.

Az Alapjogi Biztos 2020. és 2021. évi beszámolója szerint a rendőrségi panaszeljárásokkal foglalkozó Rendészeti Igazgatóság rendszeres konzultációkat folytat az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának vezetőivel, valamint a megyei rendőrfőkapitányságok vezetőivel. A biztos és a rendészeti igazgató 2020-ban 26, 2021-ben 14 alkalommal tett látogatást rendőri szerveknél. Ezek során részletes tájékoztatást kaptak a kapitányságok működéséről, fő feladatairól, a közbiztonsági helyzetről, a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszokról, az iskolaörök munkájáról, valamint az azokban az években aktuálisan kiemelt feladatként jelentkező járványügyi intézkedésekről (URL-129, p. 84.) (URL-128, p. 85.).

E látogatások közül az egyik szolgálati helyemet is érintette és kézzelfogható előrelépést eredményezett az előállítottak és a rendőrség dolgozóinak elhelyezésében. A Gárdonyi Rendőrkapitánysághoz tartozó Martonvásári Rendőrőrsön 2020 májusában vizsgálódott előre bejelentett módon a biztos. Ennek során a fogvatartási helyek monitorozására és a kintás megelőzésére az ENSZ vonatkozó szerződése alapján létrehozott Nemzeti Megelőző Mechanizmus keretében vizsgálta, hogy a járvány terjedésének megelőzése érdekében alkalmazott intézkedések mennyiben érintik a fogvatartottak alapvető jogait. Az objektumban tartott ellenőrzés alapjogot veszélyeztetőnek találta a rendőrség előállító helyiségének állapotát, és aggasztónak az állomány kulturált öltözködési és étkezési lehetőségeinek hiányát, valamint a mellékhelyiségek rossz állapotát.

Az ellenőrzés megállapításainak döntő jelentősége volt abban, hogy a Martonvásári Rendőrőrs külső és belső felújítását 2020 őszétől folyamatosan elvégezve 2022 januárjára mind az előállítottak, mind a dolgozók alapjogait minden szempontból kielégítő objektum került átadásra.

A beszámolókból az is kiderül, hogy 2020-ban 967, 2021-ben 767 ügy keletkezett az Alapjogi Biztos Hivatalának Rendészeti Igazgatóságán, melyek közül rendőri



intézkedéssel szemben 2021-ben 163 panaszt kezelt az igazgatóság.⁴¹ A vizsgált ügyek közül a biztos 2020-ban 19, 2021-ben 30 esetben adott ki jelentést, melyből 12 és 21 tartalmazott megállapított visszassággal kapcsolatos ajánlást. A jelentéssel érintett rendőri intézkedésekben az országos rendőrfőkapitány folytatta le a hatósági eljárást, mindkét évben az esetek 75%-ában értett teljesen egyet a biztos ajánlással, két, illetve három esetben részben megegyező, egy, illetve két esetben pedig a biztos állásfoglalásával ellentétes döntést hozott az országos rendőrfőkapitány (URL-129, p. 87.), (URL-128, p. 87.). Az értékeléshez fontosnak tartom hozzáfűzni, hogy a rendőrség honlapján a panaszolható rendőri intézkedésre vonatkozó tárgyévi statisztikai adatok szerint Magyarországon 2021-ben az ötvenezer fős rendőrség 38.669 elfogást, 39.164 biztonsági intézkedést, 69.004 előállítást, 32.537 elővezetést és 813.787 regisztrált igazoltatást hajtott végre, valamint 68 961 alkalommal alkalmazott kényszerítő eszközt (URL-130). E számok tükrében lefolytatott panaszeljárások száma nem nevezhető érdeminek arra vonatkozóan sem, hogy azok mennyiben nyújtanak valós lehetőséget a rendőrség intézkedései feletti kontrollra. Ezt a véleményt erősíti Csapó Csaba korábbi, 2011-es tanulmánya, melyben több ország panaszokra vonatkozó statisztikáját hasonlítja össze a 100 rendőrré jutó panaszok számával, és állapítja meg, hogy az Angliában, Írországbán, az USA-ban, Ausztráliában, Hongkongban működő szervezetek adatai szerint az ezekben az országokban kezelt panaszok száma a magyarországinál léptékekkel nagyobb (Csapó, 2011, p. 125-126.).

Mindezek figyelemre méltó körülmények a magyar rendőrség működését érintő, független kontrollmechanizmusok megítélése során. Ezzel kapcsolatban az FRPT 2008–2010 közötti beszámolójában állást foglal arról, hogy a rendőrség független kontrollmechanizmusa a függetlenség (hatásköri és pénzügyi önállóság, befolyásmentes működés), megfelelőség (megfelelő hatáskörök és eszközök), azonnaliság (a panaszolt intézkedéseket közvetlenül követő vizsgálat), panaszosi részvétel (a panaszos joga arra, hogy figyelemmel kövesse az eljárás) és a nyilvánosság (a hozzáférhetőség biztosítása) elveinek érvényesülése alapján tud működni (URL-127). Az állásfoglalást figyelembe véve megállapítható, hogy a korábban az FRPT, jelenleg pedig az Alapjogi Biztos által gyakorolt kontroll – noha egyértelműen szélesedtek a kontroll lehetőségei – csak részben felel meg a független kontrollmechanizmusokkal szemben támasztott követelményeknek.

⁴¹ A 2020-as beszámolóban ilyen adat nem szerepel.



3.10.2.2.2 *Önkormányzati kontroll*

Magyarországon az önkormányzatoknak nincs a belga, holland, skót vagy más nyugat-európai országokban tapasztalhatóhoz hasonló, polgármestert, rendőrkapitányt és ügyészt magába foglaló konzultációs testülethez rendelt irányítói és érdemi kontrollfelhatalmazása a helyi rendőrségek működését érintően. A Rendőrségi Törvény 8.§-a a rendőrség és az önkormányzat közötti kapcsolatot alapvetően mellérendelt együttműködés formájában állapítja meg. Az itt megjelölt feladatok határozzák meg az önkormányzat kontrollszerepét is. Ezek egy része véleményezési jog. A helyi rendőri szervek létesítéséhez és megszüntetéséhez, ezek vezetőjének kinevezését megelőzően előzetesen ki kell kérni az illetékességi terület települési (fővárosi kerületi) önkormányzatainak véleményét. Rendőrfőkapitány esetében a vármegyei (fővárosi) önkormányzat képviselő-testületének véleményét kell kikérni. A szükségessé váló felmentésekről – az érintettel történő közléssel egyidejűleg – az önkormányzatokat tájékoztatni kell. Ha a települési önkormányzatok többsége, illetve a vármegyei (fővárosi) önkormányzat a kinevezéssel szemben foglal állást, és a kinevezési jogkör gyakorlója nem állít újabb jelöltet, döntése szakmai indokairól az érintett önkormányzatokat állásfoglalásában tájékoztatja.

A közbiztonság rendőrségi kezelésébe az önkormányzatoknak lényeges beavatkozási lehetőségük nincs. A rendőrkapitány vagy kijelölt helyettese évente beszámol az illetékességi területén működő önkormányzatok képviselő-testületének a település közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. A vármegyei (fővárosi) önkormányzat felkérésére évente a rendőrfőkapitány vagy kijelölt helyettese számol be (Rtv 8.§ (4) bekezdés). Amennyiben a települési önkormányzatok többsége, illetőleg a vármegyei önkormányzat nem fogadja el a beszámolót, három hónapon belül újabb beszámolót kell tartani, ennek elutasítása esetén az önkormányzatok az országos rendőrfőkapitányhoz fordulhatnak. A törvényben biztosított csekély mértékű elszámoltatási lehetőség a gyakorlatban még inkább elenyészik. Szolgálati helyemen, az empirikus kutatásom terepeként szolgáló Fejér Vármegyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén működő 108 települési önkormányzatnál az ezredforduló óta nem fordult még elő, hogy a települési önkormányzatok többsége ne fogadta volna el a rendőrkapitány beszámolóját. Az el nem fogadott beszámolók vonatkozásában számszaki kimutatás nem áll rendelkezésre, saját tapasztalatom alapján az utóbbi tizenöt évben öt alatt volt ezek száma. A véleményezési jog formalitását jellemzi, hogy a jogalkotó a kinevezések előtti és a beszámolókra vonatkozó önkormányzati



véleményalkotáshoz sem határoz meg indokolási kötelezettséget.

A rendőrkapitány, a hatérrendészeti kirendeltség vezetője vagy kijelölt helyettese az illetékességi területén lévő önkormányzatok képviselő-testületét felkérésre tájékoztatja a határrend és határőrizet helyzetéről, valamint a határforgalom alakulásáról. Széleskörű tájékoztatási kötelezettséget állapít meg a törvény a lakosságot kiemelten veszélyeztető helyzetek esetére.

Szintén az önkormányzati koordinációs és kontroll lehetőségét bővíti, hogy a rendőrkapitány, a vármegyék (főváros) tekintetében a rendőrfőkapitány és az illetékességi területen működő önkormányzatok, a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére – a közbiztonság fenntartásában érintett állami és egyesületek bevonásával – bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre.

A felsorolt kötelezettségek és lehetőségek önmagukban nem teremtik meg az érdemi kontroll lehetőségét, de a gyakorlatban egyfajta minimumként szolgálnak. A rendőrség és az önkormányzatok együttműködése a gyakorlatban a törvény által előírtaknál sokkal szélesebb körű (erre dolgozatomban számos példa látható), mely egyaránt lehetőséget biztosít a kooperativitásra és a rendőrség működése feletti informális kontrollok működtetésére.

3.10.3 Nem intézményesült kontrollmechanizmusok

Az információs társadalom korában a magyar rendőrség demokratizálódása szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró nem intézményesült kontrollmechanizmusok közül elsőként említendő az információs szabadság gyakorlása. A rendszerváltás után először az Alkotmány 61.§-a, majd az Alaptörvény VI. cikke biztosítja a közérdekű adatok nyilvánosságának absztrakt jogát, melyet jelenleg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény tesz konkrét joggyakorlási lehetőséggé.

Szintén a szabadságjogok gyakorlása által biztosított kontrollmechanizmus a sajtószabadság gyakorlása, melyet az Alkotmány 61.§-a, majd az Alaptörvény IX. cikke tesz lehetővé, és jelenleg a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény konkretizál.

A szabadságjogok gyakorlásának lehetősége és elterjedése teremtette meg a rendészet civil kontrolljának alapjait. Ennek jelentősége többértű. Szerepvállalásukkal a rendőrség működésében erősödhet a társadalmi igények



megjelenítése és képviselte, közreműködnek az átláthatóság és elszámoltathatóság érvényesítésében, de a rendőrség és a közösségek együttműködésének serkentésében is aktív szerepet töltenek be. A nem intézményesült kontrollmechanizmusok között fontos szerepet töltenek be a civil jogvédő szervezetek (mint a Magyar Helsinki Bizottság – rövidítve MHB; az Amnesty International Magyarország – rövidítve AIM; a Transparency International – rövidítve TI vagy a Társaság a Szabadságjogokért – rövidítve TASZ), melyek folyamatosan vizsgálják a magyar rendőrség működését, különös figyelmet fordítanak a korrupció elleni fellépéssel, a személyi szabadságjogok védelmével, a védtelen társadalmi csoportokkal szembeni intézkedésekkel, az etnikai kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységre.

Álláspontom szerint a jelen és a közeljövő leghatékonyabb külső (civil) kontrollmechanizmusa az egyes szabadságjogok gyakorlásában és az információtechnológia mai állapota szerinti feltételek között a vélemények széleskörű hozzáférhetővé tételének lehetőségében rejlik. A média kontrollszerepéről, rendőri önkényt fékező, ugyanakkor a rendőrségről alkotott társadalmi véleményt manipulálni képes hatását a nyugati társadalmak már a XX. század utolsó harmadában felmérték (Skolnick, 1984; Guffey, 1992), ám ekkoriban hazánkban még csupán az állampárt által irányított média hol romantikus (Kántor-filmek), hol pedig melldöngető sikerpropaganda által befolyásolt rendőrképével szembesülhettünk, amely éles ellentétben állt a rendőrség elnyomó szerepével (Valcsicsák, 2004, p. 167.).

Az internet elterjedésével az egyes emberek kezébe is közvetlen kontrollelhetőség került. A 2006. őszi tömegdemonstrációkat követően, majd még inkább a Magyar Gárdához kapcsolódó demonstrációk és intézkedések során a rendőri intézkedések video- és képfelvételeken rögzítése, majd megosztása bevett eszközzé vált a rendőri túlkapások megelőzésére (és – tegyük hozzá – sok esetben a rendőrség elbizonytalanítására). A közösségi média térhódítása mindezt új szintre emelte. A Facebookon és más felületeken megosztott vélemények, felvételek már nem csupán a hagyományos médiumok (nyomtatott sajtó, televízió, rádió) egyirányú kommunikációját teszik lehetővé, az egymással kommunikáló partnerek hatnak egymásra, sokszor torzítóan befolyásolják egymás véleményét, adott esetben a rendőrségről kialakított képet is (Vári, 2016, p. 75-78.). Éppen a social media kontrollszerepének ez a sajátossága könnyen teheti – és sokszor teszi is – manipuláció eszközévé a közösségi médiafelületeket. A rendőrség működéséről alkotott vélemények akkor lehetnek a legalkalmasabbak kontrollszerepük betöltésére, ha a rendőrség maga is nyitottan áll a megmérettetés előtt, proaktív médiakezelésével



a közbizalmat erősíti. E felismerés sokáig váratott magára, a közösségi média használatáról szóló 2019-ben született ORFK utasítással azonban tényleges lépések történtek a nyitás irányába.⁴² Az utasítás a tájékoztatás mellett a bizalomépítést is céljául tűzte ki (42/2019. ORFK Utasítás 4.1. pont). Hatályba lépése óta területi és helyi szervek is hozhatnak létre médiaprofilit, azonban az ezekkel kapcsolatos tevékenység centrális irányítása megmaradt (41/2019. ORFK Utasítás 9. pont).

A fentieket követően minden vármegyei rendőrfőkapitányság üzemeltet már saját facebook profilt, azonban a rendőrkapitányságok közül kevés élt a lehetőséggel, Fejér Vármegye egyik rendőrkapitányságának sincs jelenleg saját profilja. Ily módon azonban a lehetőséggel, mely a helyi közösségek közvetlen tájékoztatásával megnyílt a legitimáció növelésére, csak áttételesen tudnak élni a helyi rendőri szervek.

3.10.4 Összegzés

Amikor rendőrségünk demokratizálódását a rendőrség és az alapjogok viszonyának nézőpontjából vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy – noha a rendszerváltást követően alkotmányunk széles körben garantálta az alapvető szabadságjogokat – az azokat tiszteletben tartó, jogállami rendőrség kialakulását jelentősen megnehezítette az a jogalkotási szemlélet, amely egyrészt nem, vagy csak homályosan tisztázta a rendőrség büntető igazságszolgáltatáson kívül eső intézkedéseinek eljárásrendjét, másrészt jelentős felhatalmazásokat adott az alapjogok korlátozására. A mögöttünk hagyott több mint három évtized demokráciát próbára tevő helyzetei (taxis sztrájk, 2006 őszeinek demonstrációi, a politikai radikalizmus szélsőséges megnyilvánulásai) sokszor keserű tanulságainak leszűrése e folyamatot valamelyest előre lendítette. Ezzel párhuzamosan azonban az a hazánkat is elérő, világszerte tapasztalható trend, mely a globalizálódó veszélyekre a rendőrség felhatalmazásainak növelésével reagált, növelte az alapjogok sérülékenységet.

A növekvő rendőri felhatalmazások veszélyét taglalva szükséges szólni a diszkrecionális lehetőségek helyzetéről is. A rendszerváltás egyik nagy eredménye a rendőrség működésének jogszabályi keretek közé szorítása volt. Az előzőekben felsorolt példákban azonban látható, hogy – részben szándékoltan, részben a szabályozási hézagoknak köszönhetően – meglehetősen nagy tere maradt a saját belátáson alapuló intézkedéseknek. A rendőrség feladatai során kezelendő

⁴² A közösségi média és az internetes felületek rendőrségi használatáról szóló 41/2019. (XII. 13.) ORFK utasítás



élethelyzetek változatossága – ahogy ezt már Concha is kifejtette – nem fedhető le tökéletesen jogszabályokkal, az abszolút legalitás megvalósíthatatlan (Concha, 1988, p. 226-232.). Szikinger – idézve Kenneth Culp Davist – ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jut, hogy a törvényesség és a célszerűség merev szembeállítása helyett arra kell törekedni, hogy a mérlegelést elviselhető és ellenőrizhető keretek közé szorítsák, melyre a rendőrség belső, szervezetszabályzó normáit tartja legalkalmasabbnak (Davis, 1975, p. 112-120. – idézi Szikinger, 1998, p. 54.). Mindezt nem vitatva fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy belső szabályzók alkotása terén ugyan derekas munkát végez rendőrségünk, ezzel azonban a diszkrecionális intézkedések veszélye csökkentésének mellékhatásaként a centrális irányítás további erősítését is előidézi. Magam erről azt gondolom, hogy a szabad mérlegelésnek az egyén közhatalommal szembeni kiszolgáltatottságára jelentett veszélye belső irányítási normákkal sem küszöbölhető ki teljesen. A technokrata megközelítés a szervezet rendjét igyekszik szavatolni, a mindennapokban azonban rendőri hivatásukat gyakorló emberek intézkednek embertásaikkal. Csakis az emberi jogok jelentőségét ismerő, azt intézkedései során szem előtt tartó, felkészült rendőrök szavatolhatják a jogszerűségükön túl szellemiségükben is jogállami működést.

Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy az 1992-ben kezdődő főiskolai képzésem során annak az évfolyamnak lehettem tagja, amely elsőként hallgathatta a „Magyarország helye Európában” és az „Emberi jog” című tantárgyakat. Ez utóbbi a tisztjelöltek képzésében a mai napig hozzájárul a leírt rendőrkép megvalósításához.

A fent említettek okán fokozott a jelentőségük a rendőrség működését övező intézményes és nem intézményesült kontrollmechanizmusoknak. Amennyiben a magyar rendőrség „külső kontrollkataszterét” kívánjuk elkészíteni, munkánk végeztével elégedetten dőlhetünk hátra: a rendszerváltást követően kiépültek és egyre szélesednek azok a lehetőségek, melyekkel a rendőrség tevékenysége vizsgálható és az alkotmányos jogállami működés érdekében befolyásolható. Ha azonban a kontroll-lehetőségek érvényesítését értékeljük, arra a következtetésre juthatunk, hogy a fékek és ellensúlyok rendszerébe illeszkedő külső kontrollok ugyan jól érzékelhetően működnek, de csak részben töltik be rendeltetésüket. Ez mutatkozik meg a rendőri intézkedések elleni panaszok alacsony számában, az Alapjogi Biztos hatáskörének korlátosságában, az önkormányzatok befolyásának alacsony fokában vagy a közösségi média lehetőségeinek kihasználatlanságában. A fentiekből – túl azon az alapvető következtetésen, hogy a rendőrség demokratizálódása soha véget nem érő folyamat – az is látszik, hogy jelenleg nincs erős társadalmi igény a jelenleginél aktívabb, hatékonyabb kontrollmechanizmusok érvényesítésére. Ez



nyilvánvalóan összefüggésben van a korábban az alapjogok korlátozásával szembeni alig érzékelhető ellenállásról írtakkal. A kontrollok működésével kapcsolatban Vári a társadalmi felelősség szerepét emeli ki. Véleményében kifejti, hogy a civil kontroll hatékony működéséhez az is szükséges, hogy egy közösség valóban sajátjának érezze a közbiztonság létrejöttében való szerepét és bár a demokratikus intézményrendszer és a jogi szabályozás már elég fejlett a civil szervezetek nagyobb rendészeti szerepvállalásához, a polgárok továbbra is az államtól, különösen a rendőrségtől várják el a közrend megteremtését (Vári, 2020, p.39.).

E véleménnyel egyetértve újra a rendőrség és a társadalom egymásra találásának fontosságát kell hangsúlyozni, mely nélkül a kiépült kontrollmechanizmusok a Potemkin-falvakhoz hasonlóan csak a felületes szemlélődő számára meggyőzőek, valójában azonban nem alkalmasak rendeltetésszerű működésre.

3.11 Közösségi rendészet – közösségorientált rendészeti felfogás

Számos rendészeti stratégiát hívnak ma közösségi rendészetnek az angolszász országokban alkalmazott szomszédsági rendészettől a japán koban rendészetten keresztül egészen a magát közösséginek beállító, de a totális kormány hatalmi törekvéseit kiszolgáló, korábban említett kazah vagy ukrán zéró toleranciáig. Alkalmazásának módja nagyban függ a helytől és az időtől, melyben működik, attól az államtól és rendőrségtől, ahol működtetik és a társadalmi közegtől, amely befogadja. Az először Kanadában és az Egyesült Államokban kifejlesztett filozófia kutatási irodalmának jelentős része az angolszász országokhoz köthető. Kelet-Európa rendőrségeiről sokkal szegényesebb források állnak rendelkezésre. Ez részben annak köszönhető, hogy az egykori szocialista országok rendőrségei a mai napig távol tartják maguktól a kutatókat. A volt szocialista országok helyzetének megértését az is nehezíti, hogy a megjelent kutatások eredményeit alapvetően a vizsgált ország anyanyelvén teszik közzé. Mindez hátráltatja a hely- és időkontextus figyelembevételét, és elősegíti azt a feltételezést, hogy az angolszász megoldások ezek nélkül is alkalmazhatóak. Ezekben az országokban jelentős tradíciója van a rendőrség hatalmi pozíciójának, szemben az angolszász országokban meghonosodott „egyenruhás polgár” szemléletével. A közösséggel kialakított kapcsolatot egészen messziről, a rendőrség iránti végletes bizalomhiány állapotából kellett kezdeni. Álláspontomat, mely szerint minden társadalom közösséghez való viszonyát saját inerciájában kell vizsgálni, nem csupán a kontingenciaelméletek vagy Bayley



korábban idézett, ide vonatkozó álláspontja támasztja alá ((Bayley, 2001, p. 36., lásd a nemzetközi fejezetnél), de az Európai Bűnmegelőzési Hálózat (European Crime Prevention Network, rövidítve: EUCPN) 2018-ban kiadott, „*Community Policing in European Union Today*” című kiadványa is a közösségi rendőrség társadalmi kontextusának jelentőségét emeli ki. (URL-131, p. 24.)

A témával részletesen foglalkozó Berei külön tanulmányt szentel a közösségi rendészet fogalmi változásainak. Ismerteti Trojanovicz és Bucqueroux nézeteit, akik egyszerre tekintik filozófiának és szervezeti stratégiának a közösségi rendészetet. (Trojanovicz-Bucqueroux, 1990 – idézi: Berei, 2018, p. 8.). Az alkalmazott stratégiára fókuszáló meghatározásukban kiemelik a lakosság és a rendőrség együttműködését, amely új megoldásokat keres a bűnözés, a bűnözéstől való félelem, a fizikai és szociális kihágások, valamint a hanyatló szomszédsági környezet problémáira. Említi Robert R. Friedmant, aki a bűnözéstől való félelem csökkentését, az életminőség javítását, a rendőri szolgáltatások és elfogadottság magasabb szintre emelését fogalmazza meg célként a bűnözést keletkeztető körülmények megváltoztatása útján megvalósított, közösségi forrásokra építő proaktív működéssel. Feltételezi a rendőrség megnövekedett felelősségét, a közösség aktív részvételét, valamint az emberi szabadságjogok fokozott érvényesítését (Friedmann 1992. p. 4. – Idézi: Korinek, 2006a, p. 253.). A magyar rendőrség vizsgálata szempontjából figyelemre méltó körülmény, hogy míg Skogan és Hartnett szerint a közösségi rendészet alapja a szervezeti decentralizáció, addig mások (Terpstra, Friedman) egyáltalán nem fogalmaznak meg szervezeti elvárásokat (Berei, 2017, p. 152-153).

Nagyon nehéz tehát egyértelműen meghatározni a közösségi rendészetet. Ennek szerteágazó okai között szerepel a közösség és a rendészet fogalma, értelmezése körüli bizonytalanság, de az is, hogy alkalmazott stratégiaként alapvető fontosságú körülmény az a sajátos társadalmi kontextus, melyben érvényesül. A már ismert meghatározások és az alkalmazott közösségi rendészeti stratégiák közös jegyeit alapul véve az alábbi közös elvi és tartalmi jegyek alkotják a rendészet közösségi felfogásának kereteit:

- A rendészet alapja a helyi közösségek és a rendőrség közötti aktív, bizalmi kapcsolat. Alulról építkező stratégia, melynek lényegi eleme a helyi beágyazottság és a társadalmi környezethez illesztett alkalmazás. A rendőrségnek tisztában kell lenni a helyi biztonsági igényekkel. Problémakezelésében aktív közösségi szerepvállalásra van szükség, mely alapvetően nem elszigetelt problémás esetekre, hanem azok mögöttes okainak feltárásával és kezelésével a problémás jelenségek megoldására, továbbá a biztonsági problémák hosszú távú



megelőzésére koncentrál. Mindehhez a közösség bizalmán alapuló jelentős diszkrecionális felhatalmazás szükséges.

- Proaktív, megelőzésre koncentráló tevékenység;
- Alkalmazása feltételezi a vezetés és a végrehajtók elköteleződését. A szervezeti működés organikus részeként értelmezett közösségi szemlélet nélkül alkalmazott stratégia nem fejt ki a kívánt hatást.
- A rendészet közösségre orientált felfogásának eredményei csak hosszú távon jelentkeznek, és nem mérhetőek mennyiségi számadatokkal. A beválást a lakosság elégedettségére, bűnözéstől való félelmére, az intézményi bizalomra, a hosszú távú fenntarthatóságra és az együttműködés mértékére vonatkozó kvalitatív mérésekkel lehet megítélni.
- Stratégiaként való alkalmazásának alapfeltétele a résztvevők felkészítése.
- Bár az utóbbi évtizedben egyre inkább teret nyernek az internet alapú rendőrségi szolgáltatások, a bizalomra építő közösségorientált rendészet ma sem képzelhető el a rendőrök és a közösségek személyes kapcsolata nélkül.
- A közösségorientáltság széleskörű együttműködést feltételez a közösségek, a rendőrség, a helyi állami, önkormányzati és civil szervezetek között.
- A rendőrség és védelmezett közösségei közötti bizalmi kapcsolat alapja a folyamatos, két irányú kommunikáció, az emberi szabadságjogok feltétlen tiszteletben tartása, valamint az átlátható és elszámoltatható működés.

Amennyiben a közösségi rendészetet térben és időben a klasszikus, angolszász országokban tapasztalt megvalósulása szerint értelmezzük, kijelenthetjük, hogy a magyar rendőrségen szervezeti szinten ennek alig található jele. A kategorikus kijelentésnek többek között azért sincs helye, mert – mint azt a TBNS és az NBS elemzése során láthattuk – bűnmegelőzési stratégiáink deklarálják a közösségekkel való együttműködés fontosságát. Az NBS a településbiztonság fokozása érdekében megjelölt beavatkozási területek között nevesíti a közösségi rendészet megteremtését, melyhez a kormányhatározat 2019-es módosításáig definíciót is társított:

„A közösségi rendészet a közösségek biztonságának megteremtése érdekében végzett tevékenység. Része annak rendőrség által végzett rendészeti munkának, amelynek fő célja a közbiztonság megteremtése és fenntartása. A közösségi rendészeti tevékenység az adott település rendőrségének olyan működése, amely ezen új filozófia alapján törekszik a helyi közösség legszélesebb körének bevonásával a közbiztonság és a biztonságérzet megteremtésére, a rendőrség és lakosság közötti bizalom kialakítására, ezáltal is az élet minőség javítására.” (URL-132, 8.1.1. pont)



A sajátosan a magyar viszonyokhoz igazított meghatározás a rendészetet szűk körűen, a rendőrségre értelmezi, a közösséget a településekkel azonosítja, a bűnözés okainak kezeléséről pedig hallgat. A fogalmat tartalmazó pontot a 1609/2019. (X. 22.) Korm. határozat törölte.

A közösségi rendészet fogalmi képlékenysége és társadalmi kontextusának fontossága kellő alapot szolgáltat ahhoz, hogy a hazai rendőrség és a társadalom viszonyát elemezve abban elsősorban a közösségek biztonsági igényeire érzékeny, a velük való együttműködést fontosnak tartó szemléletet tartsuk fontosnak a rendőrség demokratizálódásának vizsgálata során, semmint a közösségi rendészeti stratégia valamely intézményesült változatának adoptációját. Azért sem célszerű csupán a közösségi rendészeti módszerek alkalmazására leszűkíteni a vizsgálódást, mert – ahogy azt a korábban leírtakból is láthatjuk – nincsenek vegytiszta modellek (Ponsaers, 2001). A problémaorientált modell vagy a megnyugtató rendészet középpontjában éppúgy a közösségek biztonsági igényeinek kielégítése és az együttműködés áll, mint a közösségi rendészetében, azonban míg az előbbinél elsősorban a közösségek bevonása és a rendőri szakmai feladatok közötti megoszlásban, addig az utóbbiban az alkalmazott stratégiák céljai között mutatkozik elsősorban súlyponti eltérés. A szűken értelmezett, államilag elismert közösségi rendészethez való ragaszkodás azért sem indokolt, mert mind a nyugat-európai, mind a cseh rendőrség reformjának elemzése során találkozhattunk azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a közösségi rendőrségi filozófia állam által elrendelt alkalmazása egyes nézetek szerint csupán retorikai fogás, amely kellően elfedheti a represszív rendőri működést. A tényyszerű megállapítás, hogy hazánkban a közösségi rendészet nem deklarált és intézményesült rendészeti stratégia, nem kell tehát, hogy azt is jelentse egyben, hogy a magyar rendőrségen nincs jelen a fentebb meghatározott keretek közé illeszthető közösségorientált felfogás.

3.11.1 Történeti szemelvények a rendszerváltástól napjainkig

A közösségi rendészet eszmerendszerét a hazai rendészettudomány már a rendszerváltást megelőzően ismerte és tanulmányozta. Szikinger kandidátusi disszertációjában külön alfejezetet szentel az akkor *„egyik legnagyobb horderejű elképzelésnek”*. Ismerteti az ezzel kapcsolatos nemzetközi kutatások legfontosabb eredményeit, kitérve a közösségi rendészet mellett és ellen szóló érvelésekre. Megállapítja azt is, hogy *„a rendőrség társadalmi jellegének hangsúlyozása a szocialista államelméleti gondolkodástól sem idegen”*.



Ezzel ellentétben, szintén a Szovjetunióból származó véleményt is ismertet, mely szerint ezzel „*a rendőri tevékenység veszíti el egyre inkább elkülönült, szakmai jellegét*”.

A közösségi rendőrséggel foglalkozó alfejezet zárásaként maga pedig úgy foglal állást, hogy „*A rendfenntartás szervezete tehát a belátható jövőben nem oldható fel valamiféle „össznépi rendőrködésben*” (Szikinger, 1989, p. 82-86.).

A rendszerváltás során kialakult rendőrség-polémiákban a közösségi rendészet bevezetésének gondolata nem, az ennek melegágyául szolgáló decentralizálása és az önkormányzati rendőrség létrehozásáé azonban megjelent. Ám ez – mint ahogy arról a korábbiakban már szó volt – nem vert gyökeret a rendőrség kormányzati és szakmai irányítóiban sem, így a rendőrség reformjáról szóló elképzelésekkel együtt a közösségi rendészetet támogató szervezeti átalakítások is elmaradtak.

A rendszerváltó évtized végére kiújulni látszott a közösségi rendészet iránti igény. Bólyai János 1998-as tanulmányában egyértelműen szükségesnek tartotta, hogy a rendőri munka hatékonyabbá tétele érdekében a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolat szorosabb legyen, javuljon a rendőrségről kialakított kép (Bólyai, 1998, p. 73.– idézi Berei, 2018, p. 5.). Berei ezzel kapcsolatban rávilágít arra az ambivalens helyzetre, melyben a korszak országos rendőrfőkapitánya, Túrós András a rendőrség megújulását és fejlődését elsősorban a határozott, kemény, férfias fellépésű közterületi tevékenységtől várja, ugyanakkor megfogalmazza a tiszta profilú körzeti megbízottak iránti igényét, akik teljes figyelmüket a lakossági kapcsolattartásra, a megelőzésre és a közterületek ellenőrzésére fordíthatják (Túrós, 1991, p. 4. – idézi Berei, 2018, p. 10.).

A rendőrség 1997-ben kinevezett új vezetése a társadalmi elégedetlenségre reagálva célul tűzte ki a rendőrség modernizációját. A Rendőrségnek a közbiztonsági helyzet javítására, a bűnözés visszaszorítására kidolgozott hároméves középtávú fejlesztési programjáról szóló 1053/1997 (V. 28.) Kormányhatározat a lakossággal együttműködő, szolgáltató rendőrséget vízionált, melyben valamennyi területen kvalifikált, megfelelő elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkező állomány teljesít szolgálatot (URL-133, 2. pont). Bánfi Ferenc közbiztonsági főigazgató a közösségi rendészeti filozófia hazai alkalmazásával kapcsolatban 1998-ban kijelentette, hogy Magyarországon nem közösségi rendőrséget kell létrehozni, hanem olyat, amely magán viseli a közösségi rendőrség jegyeit, de megfelel a társadalmi elvárásoknak is. (Szilágyi, 1997. p. 7. – idézi Berei, 2018, p. 26.) A „magyaros közösségi rendőrség” gondolata tulajdonképpen rokonítható a társadalmi kontextus fontosságát hangsúlyozó érvelésekkel, és – ahogy ez a filozófia későbbi honosítási



törekvéseiből is látható – máig hatóan érezhető a kérdés hazai megközelítésében.

A 2000-es években a TBNS már kézzelfogható jele annak, hogy a közösségi bűnmegelőzés gondolata megjelent a rendőrség mindennapjaiban. Ekkor azonban leginkább néhány elszigetelt közösségi projekt mutatta érdemi, közvetlen jelét, hogy a rendőrség vezetése és állománya megértette és igényelte volna a közösségi rendészetet. Ilyen próbálkozás volt a Községi Bűnmegelőzés Zempléni Modellje, amely Sátoraljaújhely rövid életű projektje volt (Jármy, 2003.), illetve a Pécsi Rendőrkapitányság egyedi és emiatt fenntarthatóságában erősen korlátozott „A mi rendőrünk” – projektje, melyben a megyei rendőr-főkapitányság, a pécsi önkormányzat és számos helyi civil szervezet vett részt (Cserép–Molnár, 2005).

Bár a közösségi rendőrség direkt alkalmazására kevés kézzelfogható jel mutatott, az időszak figyelemre méltó törekvéseként több rendőri szerv kezdett alkalmazni a szolgáltatásorientáltság irányába terelő minőségbiztosítási rendszert (ISO 9001:2000; ISO 9002; TQM; EFQM Kiválósági Díj). Az ORFK Fejlesztési Programirodája kiemelt feladatának tekintette a minőségirányítási tevékenység összehangolását, mellyel az ország európai uniós integrációja idején a lakossági szolgáltatások magas színvonalát prioritásnak tekintő európai minőségkultúra meghonosítására törekedett. A terület főkapitányi biztosa, Kopasz Árpád a minőségirányítás rendőrségi meghonosítását az alábbiakkal indokolta:

„A demokratikus átalakulási folyamatok, a jogállami működés egyik következménye, hogy a hatalmi aspektusból dolgozó és az egyirányú, egypártrendszerű politikai elvárásokból eredő rendőrségi szervezeti kultúrának is át kell alakulnia. A társadalom igénye a hatalmi lehetőségekkel élő, félelmet sugárzó, ellenséget kereső, erőt demonstráló rendőrséget felváltó szolgáltató jellegű, nyitott, a társadalom által elfogadott és támogatott közösségi rendőri tevékenység megvalósítása.” (URL-134, p. 3.)

A minőségirányítási rendszerekbe vetett bizalom egészen az évtized végéig tartotta magát. Kifulladásához hozzájárult az az utóbb tévesnek bizonyult előfeltevés is, hogy az Európai Unió pályázati forrásaihoz a minőségi tanúsítvánnyal rendelkező rendőri szervek könnyebben férhetnek hozzá. A centralizált elosztási rendszerben azonban az egyes rendőri szervek kevés önálló pályázati lehetőséghez jutottak, így a költséges és munkaigényes minőségirányítási rendszerek az évezred második évtizedére kikoptak a rendőrségből.

Ahhoz, hogy az állam is esélyt adjon a közösségi rendészet filozófiájának gyakorlatban történő kipróbálására, a rendszerváltás után több mint két évtizednek kellett eltelnie. A 2000-es évek második felének a már ismertett jelenségei – a 2006-os tüntetések, a közbiztonság romló állapota, a radikalizmus térnyerése – következtében egymástól



jelentősen eltávolodott rendőrség és társadalom egymáshoz közelítésének jegyében a BM a közösségi rendészet eszközeit is igénybe vette. A honlapján ma is megtalálható összefoglaló alapján 2012 és 2015 között, a Svájci Magyar Együttműködési Program támogatásával összesen 560 millió forintból kezdődhetett meg a közösségi modell kísérleti alkalmazása négy magyar nagyvárosban, Miskolcon, Nyíregyházán, Szegeden és Zalaegerszegen. A tájékoztató szerint:

„A projekt célja, hogy a rendőrség a helyi közösségekkel közösen mérje fel a bünygi problémákat és az azokra vonatkozó megoldási javaslatokat is velük közösen dolgozza ki. A kísérleti szakaszt követően a közösségi rendészet szellemiségét a »Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért« című projektnek köszönhetően további 20 nagyvárosban tervezik bevezetni.” (URL-135)

A végrehajtásról meglehetősen keveset lehet tudni, lévén, hogy nem készült róla a nyilvánosság előtt megismerhető szakmai beszámoló, a tudományos kutatások számára pedig mindösszesen egy – a BM szakmai csoportja által készített, a későbbi, szélesebb körű bevezetést megalapozni szándékozó – Kézikönyv munkapéldánya és néhány, hivatalos kutatási forrásnak nem tekinthető feljegyzés érhető el. Abból, hogy az említett Kézikönyvet a BM felkérésére a Rendészeti Kutatóműhely értékelte, majd szintén a minisztérium felkérésére elkészítette a projekt teljes tansegédletét, úgy tűnik, hogy ezidőtájt komoly elhatározás mutatkozott a közösségi rendészet felülről irányított bevezetésére is (Christián, 2014, p. 14.). Minderre a projekt színhelyeit jelentő négy nagyvárosban élők és a sajtó kedvező fogadtatása is biztatást jelenthetett (URL-136 és URL-137). A program kiterjesztésére, folytatására azonban nem került sor. A miértekre hivatalos magyarázat nincs, az azonban a rendelkezésre álló feljegyzésekből kitűnik, hogy a projekt külső és belső kommunikációjának hiányosságai, a rendszerszintű működésbe illesztés zavarai, a bevételek mérésének elmaradása árnyalják az előzőekben a „komolyan gondolásról” írtakat.

3.11.2 A közösségi felfogás jelenléte

Magyarországnak ma nincs deklarált rendvédelmi stratégiája, így a közösségi rendészet sem államilag meghatározott rendészeti stratégia. A közösséggel szoros kapcsolatot ápoló, véleményükre adó, tevékenységét szolgáltatásnak tekintő közösségorientált rendőri működés azonban létező igény. Ez a helyzet felülről és alulról egyaránt generált.

Egyrészt az állam is felismerte a közösségekkel való szoros kapcsolat fontosságát. Erre néhány fontos szervezetszabályzó normában és stratégiában egyértelmű jeleket találhatunk. A TBNS, majd az ezt követő NBS közösségi rendészettel való elköteleződését a dolgozat korábbi részében már ismertettem. E szemlélet



eredményei a Járási Közbiztonsági Egyeztető Fórumok vagy a romákkal ápoltság kapcsolat intézményesült és alternatív formái (lásd az erről szóló alfejezetben). A 2014-ben meghirdetett és e dolgozat korábbi részében szintén taglalt intézkedési kultúraváltás vállalt célja a szolgáltató rendőrkép erősítése.

Dolgozatomban több helyen tartottam fontosnak felhívni a figyelmet arra az e helyütt különösen érvényes alapvető körülményre, hogy a rendőrséget rendőrök működtetik és teszik érzékelhetővé a társadalom számára. Ebből a megközelítésből pedig a rendőrség nem ismerhető meg csupán az állami akarat jogszabályi manifesztumaiból. A Fejér vármegyei rendőrökkel végzett empirikus kutatás külön fejezetben ismertetett eredményei rámutattak, hogy a közterületen szolgáló rendőrök és vezetőik egyaránt nagy hangsúlyt fektetnek a közösségekkel való együttműködésre, biztonsági igényeik kiszolgálására. Az is egyértelműen megállapítható, hogy e törekvésüket jelentősen megnehezítik a központilag elrendelt feladatok vagy a szintén a centrumból kapott teljesítményszempontok teljesítési kényszere. Mindemellett azonban számos helyi kezdeményezés árulkodik arról, hogy rendőreink a rendelkezésükre álló mozgásteret igyekeznek kihasználni arra, hogy a közbiztonság problémáinak azonosításába, majd a biztonság védelmezésébe bevonják a közösségeket. Ezek közül a továbbiakban négy, a közösségre orientáltságot markánsan felmutató projektet ismertetek vázlatosan.

3.11.2.1 Police Café

A helyi biztonsági problémák közösség bevonásával történő azonosításában nyújt hathatós segítséget Molnár (Café) Kata Police Café-ja, melynek ötlete Juanita Brown és David Isaacs World Café brandjének honosított és rendőrségre specializált változata (Molnár, 2021, p. 14.). A módszer a lényegét tekintve egy olyan nyílt és szoros szakmai kapcsolatokra építő strukturált párbeszéd, amely összeköti a résztvevők gondolatait, elősegítve ezzel a téma kollektív, több szempontú megközelítését és megértését. Mindezt a nevéhez híven kávéházi asztaltársaságokhoz hasonló atmoszférával teszi oldott, közösségépítő eseménnyé. Az asztaltársaságok a vizsgált problémát dolgozzák fel egy-egy szempontból. A beszélgetést vezető témagazdák a módszer alkalmazására felkészített rendőrök, a beszélgetőfelek pedig a témában érintett hatóságok, polgárok vagy civil szervezetek képviselői. Egy-egy résztéma átbeszélése után a társaságok a berendezett Café térben témát váltanak, majd miután minden állomáson minden téma megfordult, a témagazdák összegzik az elhangzottakat, leszűrve a legfontosabb tapasztalatokat. A módszer első körben problémák feltárására és közös platformra emelésükre fókuszál, de egy-egy probléma



Café módszerrel történő vizsgálata hozzájárulhat a kezeléséhez szükséges cselekvési terv, stratégia megalkotásához is. Mindez a közös felelősségvállalást a gyakorlatban is átélt élménnyé teszi a résztvevők számára, és így módon elvezethet a közös megoldások megalkotásához is. Az első, 2014-es pécsi Café óta eltelt kilenc évben 110 rendőrkávéház megrendezésére került sor, a résztvevők száma elérte az 1500-at. Közel 220 témagazda sajátította el a módszertant, két budapesti kerületben és négy megye számos településén mutatott fogékonyságot a rendőrség a Cafék megrendezésére, köztük többrészes, egész kerületet vagy megyét lefedő sorozatokkal, sőt, önálló rendezésű, a módszertan gazdája által Önkiszolgáló Police Caféknak nevezett rendezvényekkel is. A módszer népszerűségének növekedését több tucat médiamegjelenés is mutatja. A COVID járvány alatt Molnár Kata kifejlesztette a Cafék online változatát, de mutatóban már létezik a NAV⁴³ polgárőr, reintegrációs és települési/önkormányzati/intézményi kávéház is.

A Police Café ma jó úton halad afelé, hogy tudományos kutatási módszerként is elismert legyen. Ennek érdekében hathatós lépések történtek. A megvitathatóságot és az átláthatóságot biztosító naprakész honlap működik (URL-138), a módszertan kifejlesztője számos tanulmányt, konferencia-előadást szentelt a módszer és eredményei megismertetésének (Gaál-Molnár, 2015; Molnár-Uricska, 2018, 2019, 2021; Molnár-Tamási, 2019; Erdős et. al. 2020; Molnár-Gál, 2021). Kérdőíves és interjúk kutatásban vizsgálta a módszer hatását a rendőrség és a közösségek kapcsolatára (Molnár, 2019). Blogot vezet, ahol minden Café alkalomról beszámol, itt összegyűlt tapasztalatait háromkötetes blogkönyvben publikálta (Molnár, 2019a; 2020, 2022). Jelenleg pedig a módszer nemzetköziesítésén dolgozik. A Police Café kilencéves múltja, fenntartása, tudatos fejlesztése és ennek köszönhetően a folytatásra mutatózó igények miatt már nem tekinthetünk egyszeri projektként. Módszertani kézikönyve lefekteti azokat a standardizált követelményeket, melyek segítségével Police Cafén mindenki ugyanazt kell, hogy értse, a helyi biztonsági problémák megismerésére ugyanazokat a módszereket használja.

3.11.2.2 Szomszédom a rendőr!

A projekt a Budapesti Rendőr-főkapitányság (rövidítve: BRFK) XIV. kerületi rendőrkapitányságán a helyi rendőrök munkájának támogatására és elismerésére indult még 2015-ben. A rendőrség fő támogatója az önkormányzat és a hozzá tartozó Zuglói

⁴³ Nemzeti Adó- és Vámhivatal



Közbiztonsági Nonprofit Kft. Fő szakmai feladata a helyi lakosokkal és közösségi szervezeteikkel való közvetlen kapcsolattartás. Ennek jegyében először információtechnológiai és infrastrukturális fejlesztésekkel bővült a rendőrség eszköztára. A rendőröket térfigyelő kamerák képét megjelenítő autókkal, kerékpárokkal és okostelefonokkal látták el, a kiemelkedő szakmai teljesítményt pedig jutalmazták. Ezen túlmenően, mivel fontos, hogy a lakosok ismerjék a helyi rendőröket, szórólapokat, kártyákat és plakátokat osztottak ki elérhetőségekkel és fényképekkel.

A másik fókuszban a közösségi hálózatépítés állt. Ehhez 2017 tavaszán-nyarán egy nyolcrészes Police Café sorozat nyújtott segítséget. A helyi rendőröket felkészítették a Café módszertan alkalmazására, meghatározták a releváns témákat, majd kiválasztották a kulcsfontosságú szereplőket. Az így kialakult, a helyi intézmények, a hatóságok és a lakosok képviselőiből álló résztvevői kört közös munkára hívták, melynek középpontjában a helyi problémák együttes feltárása és a megoldások megkeresése állt.

A program az egyedi problémákon keresztül az azok mögött húzódó okok feltárásával teremtette meg a lehetőséget a helyi biztonság közös védelmezésére. A ZKNP szervezésében idősök klubjaiban előadásokat tartanak az időseket célzó bűncselekményekről; interaktív képzést és nyelvtanfolyamot indítottak rendőröknek a roma kultúrával kapcsolatos előítéletek kezelésére; és hálózat épült ki a kerület gyermekekkel foglalkozó állami, civil és helyi intézményei között (URL-139).

A „Szomszédom a rendőr!” program helybeni beválása nemzetközi sikerhez is vezetett. Az Európai Bűnmegelőzési Hálózat (EUCPN) 2018-ban, Bécsben rendezett Legjobb Gyakorlatok Konferenciáján a legkiválóbb európai közösségi rendészeti projektek közül harmadik helyezést ért el. A szakmai zsűri elismerését elsősorban a rendőrség és a fiatalok közötti bizalom eredményes építése miatt vívta ki. Minderről a konferencia kiadványában így írnak:

„Általánosságban elmondható, hogy a fiatalok nagyon kritikusak a kormánnyal szemben, és időbe telik, hogy meggyőzzék a fiatalokat arról, hogy a rendőrségben meg lehet bízni. A bizalomépítés a COP nagyon fontos pillére, és ez a projekt javítja a közösségbe vetett bizalom mértékét.” (URL-131, p. 86.)

3.11.2.3 A Rendezett Dunaújvárosért program

Dunaújváros Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzata és a tulajdonában lévő Dunaújvárosi Hátrányos Helyzetűek Foglalkoztatásáért Nonprofit Kft. (továbbiakban: DHHF Kft.) 2011-től kezdődően közös, közfeladat-ellátáson alapuló képzéssel egybekötött tömegfoglalkoztatási programot valósított meg. Ennek



keretében a város önkormányzatától, annak cégeitől, valamint a helyi munkaügyi központtól folyamatosan kapott megbízásokat közfeladatok ellátására (például takarítási munkák, vagyonvédelem, téli síkosságmentesítés). A feladatok ellátásával párhuzamosan különböző képzésekkel növelték a hátrányos helyzetűek munkaerőpiacra való visszakerülésének esélyét, ezen belül például az óvodai dajka, konyhai kisegítő, kosárfonó képzésekkel kívánják őket jobb helyzetbe hozni és diszkriminációjuk csökkentését elősegíteni. E program részeként valósult meg a „Rendezett Dunaújvárosért” alprojekt, melyben a résztvevők alapvető feladata a gyalogos járőrözés a városban és a közterületeken tapasztalható rendellenes körülmények dokumentálása és jelzése volt. A jelzések a DHHF Kft. székhelyén működő diszpécserhez érkeztek, aki telefonon és írásban továbbította azokat a megoldásban érintett hatóságokhoz és más szervezetekhez. Ezen kívül közreműködtek az iskolák környékén a közlekedés rendjének biztosításában, segítettek a kisiskolások zebrákon való átkelésében. Tevékenységük hatósági jelleget nem öltött, megfélemlítő célzata nem volt, céljuk a segítő közreműködés volt a város rendjének fenntartásában. E tevékenységbe kapcsolódott be a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság is, amely a résztvevők képzését, felkészítését, a járőrök által kezelendő problémák közös feltárását és a program rendszeres monitorozását vállalta.

A fentiekben leírt tevékenységeken túl – szintén a rendőrséggel együttműködve – olykor egészen speciális feladatokra is igénybe vették a nemzetiségi önkormányzatot. A helyi kórház számára komoly gondot jelentett ugyanis, hogy a kórházban ápolta roma betegek családjai gyakran kerültek konfliktusba a beteg családtagot kezelő orvosokkal és kórházi személyzettel. A kórházban elhunyt családtag halálát nehezen fogadták el, ilyenkor gyakoriak voltak a hangos tömegjelenetek a kórház előtt, ami nyilvánvalóan zavarta a kórházban folyó munkát, a betegek gyógyulását és a látogatni érkező családtagokat. Az ilyen esetekben kezdeményezett rendőri intézkedések csak ideig-óráig jelentettek megoldást, a szankciók a feldúlt állapotú családok számára gyakorta a konfliktusok elmélyítését eredményezték. A kórház főigazgatója megkereste a nemzetiségi önkormányzatot, amely a DHHF Kft.-n keresztül szerződést kötött a kórházzal. Ebben vállalták, hogy térítés ellenében egy képzett, megbízási szerződéssel foglalkoztatott mediátorral és a közfoglalkoztatásban részt vevő tekintélyes városi romák bevonásával kísérik meg kezelni a leírtakhoz hasonló konfliktushelyzeteket. A konfliktuskezelési alprogram jelöltjeiből a mediátor segítségével választották ki az alkalmas jelölteket, akik a kórház által fizetett szerződéses összeg erejéig rendelkezésre állási ügyeletben vállalták, hogy a különböző, romákat érintő



konfliktusok békés rendezésében részt vesznek. Ez azonban nem csupán a kórházban felmerült konfliktusok rendezésére szorítkozott, hanem a városi iskolák, közintézmények körében jelentkező hasonló esetekben is hatékony segítséget jelentett. A program eredményeiről számszerű információk nem állnak rendelkezésre, hatékonyságát azonban jelzi, hogy a kórház a szerződést több éven át megújította.

Bár a közfoglalkoztatottak rendészeti tevékenységét érintő, és elfogadottságukat nagyban elősegítő elszámoltathatósági és felelősségi garanciák nem épültek be, a program négyéves működése (2012–2016) során a lakosság és az állam elismerését egyaránt kivívta. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által meghirdetett az Európa Tanács módszerén alapuló, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége által meghonosított Példát átadó gyakorlatok pályázatán 2015-ben a legjobb önkormányzati gyakorlatok program keretében a települési és helyi roma nemzetiségi önkormányzat együttműködése kategóriában I. helyezést ért el. A Városőr alprogramban megforduló több mint 200 közfoglalkoztatott egy részének maga a DHHF Kft. kínált munkát, mások a munkaerőpiacon helyezkedtek el. A piaci foglalkoztatási lehetőségek bővülésével a közfoglalkoztatás létszámkereteit 2016-ra az állam oly mértékben szűkítette, hogy a Városőr alprogramot ebben az évben be kellett fejezni (Budavári, 2020, p. 35-44.).

3.11.2.4 Józsefváros szomszédsági rendőr és közösségi rendész programjai

A főváros VIII. kerületének Magdolna és Orczy negyedeiben zajlott 2008 és 2022 között Magyarország leghosszabb és a legtöbb fejlődésen keresztülmenő kezdeményezése, amely talán a legközelebb állt ahhoz, amit közösségi rendészetnek hívhatunk. Az a különlegessége is megvan, hogy uniós és hazai finanszírozással, a kerületi önkormányzat, a BRFK és a helyi rendőrség együttműködésével valósult meg. Módszertani sajátosságai is egyedülállóan komplexek: helyzetfeltáró kutatások, megvalósíthatósági tanulmány, nyitó- és záró rendezvények, állandó „társulat” kialakítása, kiválasztási eljárás, rendszeres képzések, hatásmérések, tananyagok, utánkövetés és az egész tizenöt éves folyamatról egy születőfélben lévő monográfia – ez a mérleg. A projekt még akkor is feltétlenül elismerésre méltó, ha eredményei messze nem váltották be a hozzá fűzött reményeket.

A Budapest egyik legelmaradottabb városrészében véghez vitt közösségre orientált rendészeti programok integrált városrehabilitációs projektek részeként működtek. Tervezői a hasonló európai rehabilitációs programokat megismerve választották ki az ehhez szakmai, közpolitikai szempontból leginkább illeszkedő biztonsági stratégiát, a



közösségi rendészetet:

„Egy humanizált, a szolgáltató jelleget szem előtt tartó, a hanyatló városrész hátrányos helyzetű lakosságával, közösségeivel folyamatosan kommunikáló, őket a közbiztonság javításába fokozatosan bevonó közösségi rendészeti szemléletet alkalmazó egységet szerettünk volna megvalósítani, ami – az adott körülmények között – lehetőleg javítja az objektív és szubjektív biztonságot.” (Erdősi, 2017, p. 14.)

Elképzeléseik csak részben valósultak meg. A projekt harmadik ütemében megvalósított Szomszédsági Rendőr Projektben részt vevő rendőrök „közösségi rendészet specifikus” felkészítését követően napi közterületi munkájukban próbálták ugyan érvényesíteni a közösségi szemléletet, de a speciális egységek hiánya és a munkájukat szabályozó normák saját belátáson alapuló döntéseket korlátozó jellege miatt nem tudtak igazán a nyugat-európai példákból megismert közösségi rendőrré válni. Emiatt az is előfordulhatott, hogy a közösségi feladatokkal megbízott rendőrök működtek közre olyanok kilakoltatásában, akikkel korábban közösségi járőrként beszélgettek. Ezzel együtt a program nyilvánvalóan hozzájárult a negyed és a kerület biztonságának megőrzéséhez, javításához, valamint a rendőrség munkájáról kialakult kép változásához. A közösségorientált rendőrségi működésről vallott saját felfogással egyezik Erdősi Sándor programtervező álláspontja:

„A Szomszédsági rendőr projekt csupán egy lépést jelenthet a közösségi rendészet hazai megvalósulása irányába, azonban eredményei és tanulságai – reményeink szerint – beépülnek a helyi rendőri munkába, mindenekelőtt az újjászervezett körzeti megbízotti szolgálat tevékenységébe.” (Erdősi, 2017, p. 15.)

A járőrözéssel megvalósított közösségi rendőrségi tevékenység mellett – kiemelten a program harmadik fázisában – az önkormányzat és konzorciumi partnerei létrehozták a Józsefvárosi Áldozatsegítő Szakmai Együttműködési Rendszer (rövidítve: JÁSZER) platformját, melyben a bűncselekmények sértettjeivel találkozó állami és nem állami szervezetek képviselői rendszeresen egyeztettek áldozatsegítési teendőiket (Erdősi, 2017, p. 24.).

A leírt intézkedések mellett a program harmadik fázisában különböző szituatív és társadalmi bűnmegelőzési elemek végrehajtására is sor került. Ezek között az egyik legizgalmasabb volt 2015 nyarán az ún. „99-es busz kísérleti projekt” is, melyben a kerületen áthaladó rosszhírű, számos kriminális eseménnyel terhelt buszjárat biztonságát növelték a MNP III. projektben részt vevő rendőrök, önkéntesek, társadalmi szerepvállalók, oktatók, művészek, szociális munkások. A programba bevont szakemberek a járat megállóiban és magán a buszon megjelenve beszélgettek az utasokkal, jelenlétük, proaktív szerepvállalásuk jelentősen növelte a közlekedésben részt vevők biztonságát. A program idején jelentősen csökkent a buszon elkövetett



szabálysértések és bűncselekmények száma, bár ehhez jelentősen hozzájárult az is, hogy ugyanebben az időben rendelték el a KR Józsefvárosba vezényelt erőinek a tömegközlekedési járművek visszatérő ellenőrzését is (URL-140).

Az MNP-t kísérő, a városrészben áldozattá vált polgárok körében végzett kérdőíves bevalási kutatások (Erdősi, 2017) alapján a megkérdezettek alapvetően elégedettek voltak a rendőrök intézkedési kultúrájával, elégedetlenségüket főként az eljárások eredménytelensége indokolta.

A program értékelése során a közösségi rendészeti járőrök koordinátora, Perjési Tamás háttéranyagában a kiválasztás és képzés fontosságára hívja fel a figyelmet, rámutatva arra, hogy a rendőröknek tudniuk kell azonosulni a közösségi rendészet elveivel, melyhez szükséges azokat az általános rendőrképzésben is szerepeltetni.

„...hosszú távon a stratégiának úgy kell alakulnia, hogy a közösségi rendészet elvei beépüljenek a hagyományos rendőri szolgálatokba, de úgy, hogy a már megszokott hatékony bűnüldöző munka ne csorbulhasson. Ennek megvalósítására a jelenlegi szabályzások megtartása mellett, azok finomítására is szükség van.” (Perjési, 2015, p. 15.)

A program során mindvégig különösen nagy hangsúlyt helyeztek a részt vevő rendőrök – sőt, menet közben már nemcsak a rendőrök, de a szociális rehabilitációs programelemekben közreműködő önkormányzati szakemberek – kiválasztására, felkészítő képzéseire és utánkövetésére is. Ebben a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen dolgozó oktatók, mint trénerek mellett az általuk bevont pszichológus, drámapedagógus és intézkedéstaktikai képző szakemberek is aktívan részt vettek. A tréner az MNP III. szakaszában mind a rendőrök, mind a civil szakemberek számára kézikönyveket írtak (Hegedűs–Molnár, 2015, 2015a). Ugyanők az MNP III-ban dolgozó szomszédsági rendőrök attitűdvizsgálatát is elvégezték, illetve képzésük szakmai tapasztalatait is összefoglalták (Hegedűs–Molnár, 2015b).

Az MNP III. kvázi folytatásaként, annak tapasztalatait felhasználva aztán a közösségi szemléletet még inkább fókuszba állító Magdolna–Orczy Negyed Program 2019 és 2022 közötti megvalósítása következett. Ebben már egy tudatosan limitált, még céltudatosabban a közösségre orientált tevékenységre felkészített ún. közösségi rendész csapat látott el szolgálatot, amely 6 kerületi körzeti megbízottból és 6 közterület-felügyelőből tevődött össze. Ők a 2019. május 5. és 2022. szeptember 30. közötti (a pandémia miatt egyébként többször is meghosszabbított) projektidőszakban a napi közösségi járőri szolgálatuk mellett mást is csinált. 2019. szeptember 20. és 2022. szeptember 16. között – az országban egyedülálló módon ilyen kis akcióterületre koncentráltan – összesen 21 alkalommal rendezett Police Cafékban felkészült



témagazdaként működött közre. A józsefvárosi biztonságért végzett 15 éves koncepciózus tevékenységről a projektben mindvégig képzőként, programkoordinátorként, moderátorként és szupervízorként dolgozó Molnár Katalin 2023-ban monográfia kiadására készül, melynek kéziratát volt szerencsém megismerni.

Ezen a ponton fontos megemlíteni, hogy a közösségorientált működés jelei nem csupán a fentiekben felsorolt projekt jellegű programok formájában mutatkoznak meg. Magyarországon – főképp vidéken – a rendőrök jórészt maguk is arról a településről származnak, ahol szolgálnak. Nemcsak feladatuk, de elemi érdekük is a rend ott, ahol szüleik élnek, gyermekeik iskolába járnak. A helyiekkel ápoltszoros kapcsolat pedig nem tanult stratégia, hanem a vidéki élet organikus velejárója.

Dolgozatom bevezetőjében a szüleim házában lakóközösségével folytatott együttműködésről hozott példa is mutatja ezt az organikus közösségi rendőrségi szerepfelfogást. Minderre későbbi pályám során is számos példa volt. Ezek közül is emlékeztet a Sárbogárdi Rendőrkapitányságon eltöltött szolgálatom első napjaiban történt eset. Súlyos rablás történt egy Sárbogárd közeli községben, ahol egy három főből álló csoport álarcban, felfegyverkezve betört egy több mint nyolcvanéves, egyedül élő férfihez, akit bántalmaztak majd a házában tartott több millió forintot magukhoz véve távoztak. Ez néhány éven belül már a harmadik ilyen bűncselekmény volt a bácsi sérelmére. A forrányomon indult nyomozás nem jutott az elkövetők nyomára.

Egy héttel a történetek után az egyik kollégámmal épp egy másik ügyet szerettem volna megbeszélni, ő azonban hosszú ideig nem volt elérhető. Amikor visszajött és számonkértem, elmondta, hogy nagyon bosszantotta, hogy L. bácsival már harmadjára történhetett ilyen bűncselekmény, ezért ő egy családtagjától elkérte annak használaton kívüli vezetékek nélküli kamerarendszerét, elvitte a bácsihoz és beszerelte neki, arról pedig gondoskodott, hogy az utcabeliek értesüljenek arról, hogy L. bácsi házat „bekamerázták”. Hasonló bűncselekmény azóta nem történt.

A közösség figyelmének, együttműködésének megnyerésére kollégáim számos kreatív utat találnak. A Gárdonyi Rendőrkapitánysághoz tartozó Ercsiben az elszaporodott unokázós és internetes csalásokkal kapcsolatban fontos volt az idős, kiszolgáltatott korosztály figyelmének felhívása, az igénybe vehető segítség ismertetése. Erre kollégáim össze is hívták a helyi nyugdíjas egyesület tagjait, a rendezvény azonban érdeklődés hiányában elmaradt. A probléma fontossága azonban új ötletre sarkallta őket. Az önkormányzat, a polgárőrség és helyi cukrász vállalkozók összefogásával „Nagyanyaink titkos receptjei-bűnmegelőzés másképp” címmel versenyre hívták az időseket a helyi művelődési házba, melyre süteményeikkel nevezhettek. A teltházas rendezvényen a kóstolás és a zsűrizés közben kollégáimmal beszélgetve hozzájuthattak az áldozattá válás elkerüléséhez fontos információkhoz is.

E sor nagyobb perspektívát mutató saját tapasztalásai közé illeszkedik a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2008-2012 közötti kezdeményezése, mely során rendszeresen tájékoztatta össze a megye egyházi, kulturális, gazdasági, államigazgatási, önkormányzati életének fontos szereplőit a közbiztonság aktuális helyzetéről és vontatta őket be a problémák megvitatásába. Az események rangját növelte, hogy annak a megyei püspöki palota adott otthont, megrendezésére pedig széles sajtónyilvánosság előtt került sor.

3.11.3 A körzeti megbízottak szerepe a közösségorientált működésben

Éppen a társadalom és a rendőrség kapcsolatának fent említett sajátosságai miatt vetődik fel rendszeresen, hogy a közösségekkel ápoltszoros kapcsolat első számú letéteményesei, azaz a közösségi rendőrök a körzeti megbízottak lehetnének. Ez a



közösségi rendészet hazai lehetőségeit és benne a körzeti megbízottak szerepét aktívan kutató Berei szerint is így van (Berei, 2012). Nem vitatva az álláspont indokoltságát a mindennapok gyakorlatán látható, hogy ezt egyre több körülmény nehezíti.

A körzeti megbízotti szolgálat történetét feldolgozó Tihanyi és Papp rámutat, hogy annak, valamint az elődjének tekinthető területfelelősi szolgálat létrejöttkor a lakossági kapcsolattartás célja a közbiztonsági jellegű információk megszerzése, feldolgozása, emellett pedig a lakosság hangulatának feltérképezése volt (Tihanyi-Papp, 2022, p. 592.). Ez az attitűd a mai napig érezhető (Tihanyi-Papp, 2022a, p. 918.).

Nem hatott jól a körzeti megbízotti szolgálatellátásra az a tendencia, amely során a 2000-es évek végén a körzeti megbízotti létszám fejlesztésére a rendőrkapitányságok korábbi járőrstátuszainak átminősítésével került sor. Így – ahogy azt Papp és Tihanyi is írják – a körzeti megbízotti beosztás a rendőrök egzisztenciális (és nem szakmai) előmenetelének lépcsője lett, azonban az átminősített státuszok nyomán keletkezett járőrhiányt ők maguk pótolták, így mára gyakori és nem minden alap nélküli az a vélekedés, hogy a körzeti megbízott ma nem más, mint egy jobban fizetett járőr (Tihanyi-Papp, 2022a, p. 913.).

A jelentős létszámihiány és az elsősorban az ország déli határán jelentkező többletfeladatok miatt a körzeti megbízottak helyzetét és feladatrendszerét is át kellett értékelni (URL-141). A szükség hozta helyzetben jelentősen módosult a körzeti megbízotti szabályzat. A 7. számú mellékletben összefoglalt változások iránya egyértelműen a körzeti megbízottak helyi lehorgonyzásának oldása és az általános járőrfeladatok ellátásának elősegítése. A módosításokkal eltűntek azok a garanciák, amelyek a körzeti megbízott helybeni feladatellátását szavatolták. A gyakorlatban a működési körzeten kívüli feladatellátás lehetőségével a szolgálatvezénylest felelős parancsnokok csak a szükséges és elégséges mértékben élnek, a körzeti megbízottak pedig igyekeznek elérhetőségüket a távollétük idejére is biztosítani. A mindennapi működésben azonban egyértelműen érezhető az a hiányuk, melyet az önkormányzatok és a helyi közösségek gyakorta tesznek szóvá.

Messze járunk a közösségi felfogásban alapigényként jelentkező intenzív, kétoldalú kommunikáció terén jelentkező igények teljesítésétől is. Ahogy arról a média társadalmi szerepének elemzésekor már írtam, bár norma lehetőséget biztosít rá, a rendőrkapitányságok közül kevés él a közösségi média profil működtetésével, így korlátos a lakosság kommunikációs igényének kielégítése.

Tihanyi és Papp szerint a körzeti megbízotti szolgálatot meg kell újítani, mert ha nem



tér vissza a közösségi szolgálat felé, úgy elenyészik a közrendvédelmi szolgálati ág egyéb funkcióinak ellátásában. Azt gondolom, hogy ehhez a legszükségesebb lépés visszaadni a szolgálat számára profiltiszta munkavégzésének lehetőségét. Kutatásaim azt mutatják, hogy körzeti megbízottainkban erős a szándék a helyi közösségekkel való kölcsönös és aktív együttműködésre, ezt azonban jelentősen megnehezítik a rájuk testált központi feladatok és a teljesítményfeladatok. Ezek időigénye is sokkal nagyobb annál, mintsem hogy mellette a körzetében is a kellő hatékonysággal tudják közösségi feladataikat ellátni. Másrészt pedig egyes ellátandó feladatai vezethetnek a közösségi beágyazódását hátráltató szerepkonfliktushoz, ha a „mi rendőrünk” és a testpáncélba bújó, tömegkezelési feladatokat végrehajtó rendőr ugyanaz a személy.

3.11.4 Összegzés

A közösségi rendészet angolszász vagy más nyugat-európai országokban megvalósított változatait a magyar rendőrség nem alkalmazza. A közösségorientált rendőrségi működés állami és rendőrségi szakmai igénye azonban a rendszerváltást követően ugyan váltakozó intenzitással, de jelen volt és van a magyar rendőrségen. A közösségi rendészet helyi megteremtésére irányuló kezdeményezések rendre rövid életűnek bizonyulnak. Ebben jelentős a szerepe a rendészeti stratégia hiányának, a napjainkban egyre inkább prioritást jelentő globális biztonsági veszélyek kezelésére irányuló erőfeszítéseknek, de a központból meghatározott működés helyi akaratot felülíró hatásának is. A centrális rendelkezésekben egyaránt megtalálhatóak a közösségorientált működést akadályozó (központi akciók, körzeti megbízotti szabályzat módosítása stb.) és az azt ösztönző (TBNS, NBS, intézkedési kultúraváltás, Járási Közbiztonsági Egyeztető Fórumok stb.) intézkedések is. Ez utóbbiak, a múlt és jelen helyi közösségi rendészeti projektjei, valamint a helyi közösségek életterében szolgáló rendőrök igénye a helyi közösségekkel való aktív együttműködésre azonban nem maradtak nyom nélkül. Az együttműködésre törekvés a helyi rendőrségek szemléletének része lett, az ezt leginkább megjeleníteni képes körzeti megbízottak azonban jelentős akadályokba ütköznek a közösségekkel való szoros kapcsolat ápolásában. Ennek oka leginkább az a szemlélet, amely a körzeti megbízottakra ma is „multifunkciós” rendőrként tekint, és számos, a körzetén kívül végrehajtandó feladatot határoz meg számukra. A körzeti megbízotti szolgálat profiltisztítása jelentős előrelépést jelentene a helyi beágyazottság növelése terén.



Mivel korábbi beosztásom nem lakhelyemhez kötődött, különös jelentősége volt minden olyan rendezvénynek, ahol a helyiek (a Gárdonyi és a Martonvásári járásban élők) véleményét meghallgathattam, velük beszélgethettem a helyi biztonság kérdéséről. Gárdonyiban a lokálpatrióta kör meghívásának tettem eleget, ahol az egyik felszólaló helyi polgár véleményében a közösségorientált működés ellentmondásosságának lényege tükröződött vissza. Amikor megkérdeztem őket, hogy mit gondolnak a rendőrök munkájáról és viselkedéséről, elmondta, hogy a szomszédai, ismerősei körében a rendőröket sokan még mindig a traffipax mögött álló büntető hatóság tagjaként azonosítják. Őt magát is megbírságolta a közelmúltban az egyik kollégám. Ugyanezzel a rendőrrel később egy iskolai baleset-megelőzési rendezvényen találkozott, és rendkívül jó benyomást szerzett róla, mert a gyerekek számára is érthetően és érdekesen tudta felhívni figyelmüket a biztonságos közlekedés fontosságára.

A történetben szereplő kollégám nem körzeti megbízott, hanem baleset-helyszínelőként dolgozik, de ez az eset is jól illusztrálja a rendőrök szolgálatellátásával járó szerepkonfliktust. A sebességmérés szükséges és fontos része a közlekedésbiztonság fenntartásának. A magyar rendőrségen alkalmazott módja egyrészt nem bánik hatékonyan az erőforrásokkal, hiszen az ezzel foglalkozó rendőr beállítja, majd elindítja a készüléket, ezt követően gyakorlatilag passzívan felügyeli a működését, kivonva ezzel embert, autót a közterületek felügyeletéből. Másrészt a traffipax mögött álló rendőr hagyományosan bírálat és gúny tárgya, rombolja azt a rendőrképet, amit az intézkedési kultúraváltás és az egyéb szolgáltatásorientált működés irányába tartó intézkedések építeni igyekeznek. A mérés különös szakértelmet nem igényel, a rendőrség hatásköréből emiatt könnyen kiszervezhető, ráadásul az emberi közreműködés műszaki-informatikai megoldásokkal jórészt kiváltható lenne.

3.12 Partnerség a rendészetben⁴⁴

3.12.1 A hazai komplementer rendészet kialakulása

Demokratikus jogállamban közbiztonság kizárólag társadalmi együttműködés eredményeként jöhet létre. A TBNS és az NBS a közbiztonságot kollektív társadalmi terméként definiálja, ami fontos mérföldkő volt a rendszerváltást követő magyar rendészet útkeresésében. Ezt megelőzően, a szocialista pártállam idejében az állam maga látta el a biztonság valamennyi feladatát, monopolhelyzete egyaránt biztosította a bűnözés alacsony szinten tartását és polgárainak totális ellenőrzését.

Az 1990 utáni évek e téren komoly változást hoztak. A demokratikus jogállam már korántsem tudta a biztonságot a totális diktatúra időszakában tapasztalthoz hasonló mértékben szavatolni. A társadalom teherbíró képességét próbára tevő növekvő bűnözés a szocializmus válságterméke és nehéz öröksége lett (Gönczöl, 1992, p. 45.). A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. Az új helyzet új veszélyeket teremtett, és ebben a helyzetben felértékelődött a biztonság szerepe. Az állam befolyásának csökkenésével egy időben megindult a rendészet pluralizálódása, a rendőrség mellett

⁴⁴ A fejezet alapját a Belügyi Szemle 67. évfolyamának 6. számában azonos címmel megjelentetett tanulmányom képezi (lásd: Budavári, 2019)



kialakultak a plurális rendészet formációi. Ekkor, tehát a rendszerváltozás időszakában derült ki igazán az, hogy a korábbi tekintélyelvű hatalom elsorvasztotta a kisközösségek kohéziós képességeit, az embereknek újra kellett tanulniuk az egyik leghatékonyabb kollektív politikai jog, az egyesülési szabadság gyakorlását (Finszter, 2010, p. 186.). Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvénnyel megnyílt az út a lakossági önvédelmi szerveződések szervezett keretek között megvalósuló működéséhez, melynek országos szövetségi formációja az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége lett, mely 1995-től az Országos Polgárőr Szövetség néven működött tovább. Teret nyert az a felismerés is, hogy a biztonságot befolyásoló helyi tényezők és problémák ott kezelhetők leghatékonyabban, ahol felmerültek (Korinek, 2006b, p. 77.). A helyi biztonság megerősítése érdekében az önkormányzatok számára feladatul szabta a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást⁴⁵, a rendszerváltozás első évtizedének végére pedig megszülettek az önkormányzati rendészet csíráit jelentő közterület felügyelet, természetvédelmi, mezőőr, hegyőri, hal- és vadőri szolgálatok létrehozását és működését szabályozó törvények.⁴⁶

Az egyre sokasodó magánvagyon védelmének szükséglete piaci keresletet teremtett a magánbiztonság szolgáltatásként történő igénybevételére. A Biztonsági Szolgáltatások Európai Szövetsége (rövidítve: COESS) által 2008-ban kiadott Fehér Könyv arra a megállapításra jutott, hogy ez alapvetően három tényezőre, a közforgalom számára nyitva álló magánterületek számának ugrásszerű növekedésére, a rendőrség túlterheltségére és a biztonság finanszírozási nehézségeire vezethető vissza (COESS, White Paper 2008, p. 30-32.).

Létrejött a közbiztonság ma ismert rendszere, melynek alrendszerei Finszter Géza meghatározásában a rendészet, a magánbiztonság és a civil önvédelem (Finszter, 2018, p. 206.):

Az alrendszerek közötti feladatmegosztás nem konstans. A XXI. században a közbiztonság védelme során a veszélyhelyzetek hihetetlen sokféleségével kell foglalkozni. A generális hatáskörrel felruházott állami rendészetnek a törvényesség–hatékonyság–szűkös erőforrások háromszögében kell egyensúlyi állapotot találnia. Amennyiben erőforrásait felaprózva az előtte sokasodó veszélyhelyzetek mindegyikét törvényesen kívánja kezelni, úgy annak a hatékonyság látja kárát. A folyamat tehát úgy

⁴⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8§ (1) bekezdésében megfogalmazott feladat

⁴⁶ Ideértve a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezői őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX törvényt, valamint a közterület-felügyeletről szóló 1999.évi LXIII. törvényt



ragadható meg, hogy a korlátozott teljesítőképességű állam a védelem egy részét az önvédelem civil szerveződéseire és a vállalkozásokra, polgárookra hárítja át, akik azt átvéve egyfajta veszélyközösségi, biztonsági partneri viszonyba lépnek az állammal (Korinek, 2006b, p. 77.). A komplementer rendészet térnyerése dilemma elé állítja az államot: Meddig hasznos és honnan ártalmas az állami monopolhelyzet oldása és a rendészeti feladatok átengedése a biztonság alternatív szerepvállalóinak? Az egyébként sem egyszerű kérdés megválaszolása Magyarországon különösen nehéz. Nem történt meg az a társadalmi-politikai kiegyezés, amely politikai kurzustól függetlenül stabilizálta volna a rendőrség identitását. A rendészeti stratégiák rögtönzése nem nyúltak át a politikai ciklusokon, nem sikerült elfogadtatni a társadalommal a jogállami rendőrség korlátozott hatóképességét. A politikai és társadalmi konszenzus hiánya a rendszerváltás után húsz évvel égetővé vált, és ezt gyakorló vezetőként magam is megtapasztaltam a mindennapokban.

Abban a társadalmi-politikai környezetben, ahol egyszerre gondolnak nosztalgiával a totális állam rendőrségére és váltják ki önhatalmúan a rendészet funkcióit, komoly nehézségekbe ütközik annak a definiálása, hogy a generális rendőrség milyen feladataiban oldja monopolhelyzetét és melyekben ragaszkodik ahhoz.

3.12.2 A rendészet pluralizálódása 2010 után

A rendészet szerepével kapcsolatos víziókban a 2010-es év utáni időszak érdemi változást hozott. A kormányzati, ezen belül pedig a rendészetért felelős szakkormányzás stabilitása megadta a lehetőséget arra, hogy a rendészeti stratégiák több kormányzati cikluson át fejtsék ki hatásukat. A már elemzett NBS NBT 2011-es középtávú szakpolitikai dokumentumként a 2013 és 2023 között határozott meg célokat a bűnmegelőzésben, melyek megvalósítását kétéves szakaszokat átfogó intézkedési tervek részletezik. A rendészet pluralizálódását érintően több, ez idő alatt született vagy módosított meghatározó jogszabály és intézkedés is kifejezésre juttatja az állam igényét a közbiztonságban vállalt felelősség megosztására. Ez az igény tükröződik a polgárőrség költségvetésének jelentős megnövelésében,⁴⁷ az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének strukturálásában⁴⁸ vagy a

⁴⁷ A polgárőrség 2009-ben 502,4 millió forintból, 2017-ben 1.157 millió forintból gazdálkodhatott (az OPSZ 2009. évi beszámolója és 2017. évi Közhasznúsági jelentése alapján).

⁴⁸ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2013.:CXX törvény megalkotásával



magánrendészet professzionalizálását serkentő jogszabályokban.⁴⁹

Az egyes közbiztonsági alrendszerek szereplői közötti feladatmegosztás alapvetően két irányból generált. Egyrészt a véges teljesítőképességű állam számos helyzetben maga látja be, hogy erőforrásai elégtelenek a sokasodó feladatok ellátásához.⁵⁰ Jó példa erre, hogy a közterületi kamerarendszerek figyelésének jogosítványát a kamerák alkalmazási igényének és a kamerák számának robbanásszerű emelkedésével előbb 2009-ben a közterület-felügyeletek⁵¹, 2011-ben pedig a polgárőrsek⁵² számára is biztosították a jogszabályok. Másrészt a piaci folyamatok életre kelthetik az igényt arra, hogy rendőrségen kívül más szereplők is működjenek közre a biztonság védelmezésében. Gondoljunk csak arra, hogy az elmúlt húsz évben Magyarország fesztivál ország lett, különösen a nyári hónapokban egymást érik a több tízezer főt vonzó nagyszabású, magántőkéből finanszírozott rendezvények, melyek gyakorlatilag új piacot teremtettek a magánbiztonsági cégek számára.

3.12.3 Az örködés delegálása

A helyzetbe hozott alternatív rendészeti szereplők a rendőrséget elsősorban örködő funkciójának ellátásában képesek tehermentesíteni. Mint ahogy Finszter kifejti, a közterületek rendjét szavatoló, jelenlétben megtestesülő örködés alapos helyismeretet, a lakókönyezettel való szoros együttműködést feltételez, melyben az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció (Finszter, 2010, p. 200.). Normákkal sokkal kevésbé körülhatárolt, mint a veszély elhárítása vagy az igazságszolgáltatási funkció. Megszervezése nagyfokú autonómiát követel, mellyel annál inkább képes élni, minél alaposabb szakmai ismeretek birtokában van, és minél alkalmasabb az együttműködésre azzal a szűkebb társadalmi közeggel, melyet védelmezni köteles (Finszter, 2018, p. 206-209.). Az örködés nem monopóliuma a rendészetnek, a jelenlétet indokoló önvédelem és gondoskodás minden ember alapjoga.⁵³ Ezért lehetséges és kívánatos is, hogy a rendőrség e funkcióját a polgárőrséggel vagy a rendészeti törvényben nevesített egyes

⁴⁹ Például a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III.8) Kormányrendelet megalkotásával

⁵⁰ Lásd a COESS Fehér Könyvének korábban hivatkozott megállapításai

⁵¹ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7§ -ban rögzített jogosítvány a 2009. évi LXXXIV. törvény 18.§ (1) bekezdésében szereplő módosítással jött létre

⁵² A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011.évi CLXV. törvény 3.§ d) pontjában megállapított jogosítvány

⁵³ Magyarország Alaptörvénye V. cikk



rendészeti feladatot ellátó személyekkel vagy szervezetekkel kooperációban töltse be.

Utóbbiak intézményesült tevékenysége a helybeni problémák megoldásának alapjait jelentik. Létrejöttük és működésük filozófiája alapvetően ellentétes a rendőrség centralizált problémamegoldási mechanizmusaival, munkájuk helyben koncentrált. Ám amíg az önkormányzati rendészet a bagatell bűnözés vonatkozásában hatósági jogkörök gazdája, a polgárőrség a kollektív önvédelmet a jelenlétével valósítja meg.

Az örökös tehát a rendőrség legkönnyebben társadalmazható funkciója, ám ez nem jelenti azt, hogy a jelenlét megszervezése és végrehajtása ne követelne komoly szakértelmet. Delegálása elmélyült tervezést és összehangolt végrehajtást kíván. A tervezés szükséglete az érintett terület közterületi biztonságának diagnózisa és kockázatelemzése. Ez teszi lehetővé a beavatkozási szükségletek meghatározását. A fentieket a gyakorlati munkámból származó példával kívánom szemléltetni.

A Sárbogárdi Rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozó egyik községben az egyik év tavaszára az egyik legkomolyabb közbiztonsági problémává az illegális hulladék elhelyezésének elburjánzása vált. Jónéhány falubéli ugyanis a budapesti vagy éppen bécsi lomizásból beszerzett és később eladhatatlannak bizonyult műszaki cikkekkel kisserelte az értékes alkatrészeket, majd a maradékot a település környéki földekre hordta ki. A faluban élő gazdák a tavaszi földmunkák kezdetén vették csak észre, hogy a földekre vezető utak járhatatlanok, mert útjukat állják a szeméthalmok, vagy éppen a földeket nem lehet művelni a kidobott televíziók, mosógépek és hűtőszekrények miatt. A település polgármestere hozzám fordult, hogy az áldatlan állapotok megszűnjenek. Megbeszélésünk során hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a hatalmas kiterjedésű földterületek rendőri jelenléttel történő őrzését nem tudja a rendőrkapitányság biztosítani, hiszen ez esetben a település lakott részeitől kellene kivonnunk erőinket. Segítségül hívtuk a polgárőrséget, akik a falu határában húzódó dűlőutakat kiválóan ismerték, és az ezeken való gyakori járőrözést felvállalták. Felmértük, hogy kik azok, akik a faluban lomizásból élnek, és a hulladék szállítására alkalmas utánfutóval vagy kisteherautóval rendelkeznek. A faluban járőröző rendőrök egy része a lomisok lakta utcákat járta gyakrabban, mások a faluból kivezető utak mentén járőröztek sűrűbben. A mozgásban lévő járműveket igazoltatták, ha pedig az esti órákban egy-egy ilyen autót nem láttak a tulajdonos háza előtt állni, jelzést adtak a polgárőröknek. Az önkormányzat pedig az NBT által meghirdetett éves helyi közbiztonság megerősítését elősegítő projektek megvalósítására kiírt pályázatán hulladékudvar megvalósítására pályázott. Pályázatuk sajnos nem nyert, így a közös munka eredménye legfeljebb az lehet, hogy nem a környék földjein jelennek meg a kidobott tárgyak.. Az összefogás viszont példaértékű volt.

A rendőrség és polgárőrség közötti feladatmegosztás jól példázza azt a szemléletet, melyet álláspontom szerint a rendőrség és a rendészet alternatív szereplőinek feladatmegosztásában követni szükséges. Az örökös funkciójából eredő feladatok egy részét a rendőrség nem tudja egyedül ellátni. Nem adhatja fel azonban azokat a területeket, ahol a veszély elhárítási feladatainak szükségessége a legvalószínűbb. Ha felmerül a közbiztonság veszélyeztetése, akkor a rendészeti intézkedés esetén alá-fölérendeltségi viszony keletkezik, melyben a hatóság van felül, és fizikai erőszakkal szerez érvényt a rend helyreállítására irányuló törekvéseinek. A felhatalmazását a



rendészeti – anyagi és eljárásjogi – jogszabályokból meríti (Finszter, 2018, p. 208.). A rendőrségnek tehát ezekre a területi és időbeni forró pontokra kell koncentrálnia erőforrásait. A polgárőrséggel vagy az önkormányzat rendészeti munkatársaival végzett közös szolgálat csökkentett erőforrás-felhasználást eredményez, ugyanakkor a veszély elhárításának határfoka is csökkenhet a hatósági jogkör és/vagy a veszély elhárításában való jártasság, professzionalizmus hiánya miatt. Azokban az idősávokban és azokon a területeken engedhető át az örködés, ahol az a kockázatelemzések alapján elégséges a veszélyhelyzetek megelőzésére.

3.12.4 A plurális rendészet egyes szereplőinek helye a feladatmegosztásban

3.12.4.1 A polgárőrség

A jelenléttel megvalósított örködésben a rendőrség stratégiai partnere a polgárőrség. A működését legitim alapra helyező kollektív önvédelem a közösség erejével és szolidaritásával képes megsokszorozni az egyes ember védelmi képességeit. Tevékenysége széleskörű összefogáson alapszik, melyben fontos szövetségesei az önkormányzat és a rendészet állami szerepvállalói. Munkáját az önkéntesség és a szolidaritás elvére építve egyesületi keretek között az Országos Polgárőr Szövetség irányításával hatósági jogosítványok nélkül, alkotmányos értékek mentén végzi. Bár a polgárőrök képzése, működésük szabályozottsága az utóbbi években egyre strukturáltabb,⁵⁴ törvényi felhatalmazásuk, társadalmi szerepük alapvetően a rendőrséggel együttműködésben megvalósított laikus örködő funkció ellátására predesztinálja őket. Létszámuk 2017 év végére 63 279 fő volt, erejük azonban nem csupán ebben rejlik. A polgárőrök a helyi közbiztonsági problémák adekvát ismerői, lokálpatriótaként, elhivatottan védik a helyi közérdeket, társadalmi beágyazottságuk rendkívül erős.⁵⁵ Ezt mutatja Christián 2015-ös tanulmánya is, melyben egy azévi, valamint Krémer 2007-es, a polgárőrség társadalmi megítélését vizsgáló kutatásának eredményeit veti össze. A válaszadók 2015-ben 4%-kal nagyobb arányban vélték úgy, hogy a polgárőrség hozzájárul személyes biztonságukhoz, szintúgy nőtt azok aránya is, akik a polgárőrök bűnmegelőzési hatékonyságát látták eredményesnek. Szerepüket

⁵⁴ A polgárőrök képzése évenként megújuló képzési terv alapján történik, 2014-től a vezetők fejlesztését szolgálja az ún. Polgárőr Akadémia, 2016-ban került elfogadásra a Polgárőrség jelenleg hatályos Szolgálati Szabályzata.

⁵⁵ Munkám során sokszor tapasztaltam, hogy olyan problémás helyzeteknél, melyeket a rendőr valószínűleg kényszerrel alkalmazva tudott volna megoldani, a probléma okozóját helybéliként jól ismerő polgárőr személyes ismeretségét felhasználva erélyes fellépéssel „szép szóval” is rendezni tudott.



leginkább a biztonságérzet javításában látták fontosnak a megkérdezettek. A jövőbeni kívánatos fejlesztések közül magasan a legtöbben jelölték az állomány fiatalítását, mely rámutat a polgárőrség egyik legkomolyabb jövőbeni kihívására, a fiatalok megszólításának és szervezetbe integrálásának fejlesztésére (Christián, 2017, p. 51.).

Szintén fontos fejlődési irány, hogy az egyre összetettebbé váló közbiztonsági problémák kezelését erre megfelelő kompetenciával rendelkező polgárőrök végezhessék. A képzés azonban jóval körültekintőbben kezelendő terület, mint a közbiztonság rendszerének professzionális szereplői esetében. A szabadidejüket lakóhelyük biztonságának védelmére áldozó önkéntesek „iskolapadba ültetése” csökkentheti a lelkesedést. A vezetők számára szervezett Polgárőr Akadémia azonban megalakulásának első öt évében több mint 500 polgárőr képzését valósította meg (Christián-Kardos, 2019, p. 49.). A képzésnek pedig a második alkalomtól kezdve szerves részét képezi a Police Café módszertani felkészítés is (URL-142).)

Mind a fentiek, mind pedig a dolgozatom következő részeiben ismertetendő empirikus kutatásom eredményei – melyben mind a Fejér vármegyei közterületi rendőrök, mind pedig a vezetők a rendőrség egyik legfontosabb partnereként tekintenek a polgárőrségre – megerősítik, hogy a polgárőrség jelenleg betölti a helyi közbiztonság megerősítésére szánt rendeltetését, megfelelően tehermentesíti a rendőrséget az örökös funkció ellátásában.

3.12.4.2 Önkormányzat

Merőben más az önkormányzati rendészet helyzete a közbiztonság rendszerében. A helyi közbiztonság megteremtésében a települési önkormányzatoknak meghatározó szerepet szánt a 2011-es önkormányzati⁵⁶ és a 2012-es rendészeti törvény⁵⁷, mégsem következett be a remélt áttörés. Ez az ellentmondásos helyzet több tényező együttes hatásaként alakult ki. A rendőrség működésébe beépített kontrollok elemzésénél láthattuk, hogy az önkormányzat ugyan rendelkezik a körzeti megbízottak, őrsparancsnokok, rendőrségi vezetők kinevezésére vonatkozó véleményezési, a rendőrség közbiztonság ügyében végzett tevékenységét érintő beszámoltatási és bizonyos közbiztonsági kérdésekben felvilágosításkérési joggal, azonban ezek

⁵⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17.§ „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat”

⁵⁷ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény



össességében nem biztosítanak számára érdemi beleszólást a helyi közbiztonság alakításába. Egy tanulmányomban Dunaújváros példáján keresztül mutattam be a város közbiztonsági tevékenységének „portfólióját”, amely igen sokrétű szerepvállalásról árulkodik, azonban mindezt mélységében megvizsgálva alig-alig működő közterület-felügyeletet, 2003 óta érintetlen bűnmegelőzési stratégiát, kiüresedett Kábítószerügyi Egyeztető Fórumot találunk (Budavári, 2020, p. 28-35.). A helyzet visszasságát így értékeli Christián:

„Napjainkban a települési önkormányzatoknak változatlanul meghatározó szerepe kell(ene), hogy legyen a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. E tekintetben azonban a rendszerváltás óta nem következett be a várt áttörés. A jogalkotó a rendszerváltás óta a közterület felügyeletről szóló szabályokon túlmenően nem kezelte kiemelt területként az önkormányzati rendészet szabályozását.” (Christián, 2018, p. 69.)

Mai napig érezhető az a visszamaradott szemléleti berögződés, amely a közbiztonság megteremtését és fenntartását kizárólag a rendőrségtől várja. Az önkormányzatok sok esetben hajlandóak a rendőrség anyagi támogatásán keresztül elősegíteni a közbiztonság ügyét, sőt, ezek gyakran olyan mértékűek, melyek elegendőek lennének akár az önkormányzati rendészet fenntartására is. Ám hiányzik a szándék a hatékony helyi rendészet működtetésére, melyhez alapvető feltétel lenne a szakértelem és a felelősségvállalás. A közbiztonság hatékony szolgálatát azonban más hiátusok is nehezítik. Az önkormányzati rendészet működési keretrendszere még rendkívül kezdetleges, kiforratlan. Hiányzik az egységes szemléletű szakemberképzés, az önkormányzati rendészeti szakemberek közalkalmazotti jogállása nincs összhangban a helyi rendészeti funkciókkal. A professzionalitás hiánya az irányításban is érezhető. A működést érintő jogszabályok fragmentáltsága, az egységes rendőrségi felügyelet hiánya, az önkormányzati rendészeti szakemberek alulfizetettsége is reprezentálja, hogy az önkormányzati rendészet működéséből jelenleg még hiányzik az a stratégiai szemlélet, amellyel komoly támaszai lehetnének a rendőrségnek a helyi rendészeti problémák kezelésében. Molnár Katalin és Tamási Zsolt 2019-ben megjelent tanulmányukban néhány Hévíz környéki önkormányzati vezetővel készített interjú alapján az alábbi megállapítást tették.

„Az önkormányzatok vezetői nem, vagy csak felületesen ismerik a vonatkozó jogi szabályozást és az ebben rejlő lehetőségeket. A rendőrséget, mint egyetlen szervezetet tekintik a feladat értőjének és kezelőjének. Az együttműködés megvalósul ugyan, de néha felszínes, a felvetett problémák nem feltétlenül valósak.” (Molnár–Tamási, 2019, p. 47–48.)

A települések – elsősorban a városok – biztonságának fenntartásában közreműködő közterület-felügyelet felhatalmazásai a közterületek jogszerű használatának felügyeletére, az önkormányzati vagyon védelmére, a társadalmi bűnmegelőzés



feladatainak megvalósítására, az állategészségügyi, ebrendészeti feladatok ellátásában való közreműködésre, a helyi közutak és közterületek parkolási rendjének felügyeletére, az épített és természeti környezet védelmére és a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére terjed ki.⁵⁸ A közterület-felügyelet közterületi térfigyelő rendszereket üzemeltethet. A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegésekre vonatkozó szabályok megsértéséről az általa kezelt közutakon az önkormányzat is készíthetett képfelvételeket,⁵⁹ az ezzel kapcsolatos részletes szabályozás azonban olyan mértékben nehezítette meg a megvalósítást, hogy a lehetőség csupán elvi maradt. Pedig – álláspontom szerint – az önkormányzati rendszetek a jogosultságaik kiterjesztésével és a meglévő jogosítványaik használhatóvá tételével épp a helyi közlekedés rendjének biztosítása terén vállalhathának át feladatokat a rendőrségtől. Nem véletlen azonban az önkormányzatok passzivitása. A rendőrség máig egyik legnépszerűtlenebb feladata a sebességmérés, vagyis ennek átvállalása könnyen járhat azzal, hogy az önkormányzatra átragad a „szankcionáló hatalom” bélyege, az emiatt bekövetkező népszerűségvesztés pedig érzékenyen érintheti az önkormányzat választott képviselőit.

Az önkormányzati rendszetek jövőbeni szerepét érintően kiemelkedő fontosságú működésük társadalmi megítélése. Az ezzel foglalkozó magyarországi kutatás 6 magyar sajtótermék 2016-ban megjelent lapszámaiban vizsgálta az önkormányzati rendszetet érintő cikkeket. Ebből megállapítható, hogy a téma nem áll az országos lapok érdeklődésének fókuszában, ezzel szemben a megyei sajtó rendszeresen ad számot az önkormányzati rendszetek tevékenységéről. A szerzők, Bacsárdi József és Christián László arra a következtetésre jutnak, hogy az országos sajtó magasabb fokú, rendszeres érdeklődésének kiváltásához szükség lenne az önkormányzati rendszetek országos szakmai és érdekvédelmi szervezetére, amely a helyi rendszetek munkáját képes lenne az országos médiumokban is megjeleníteni (Bacsárdi–Christián, 2019, p. 68-70.).

Jelen formájában azonban az önkormányzati rendszet mostohagyereke maradhat csupán a közbiztonság rendszerének, létezésében egyelőre sokkal több a lehetőség, mint a beváltott remény.

⁵⁸ A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény alapján

⁵⁹ A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben való közreműködés feltételeiről szóló 410/2007 (XII.29) Kormányrendelet 10/A szakaszának értelmében.



3.12.4.3 Magánrendészet

A komplementer rendészet legdinamikusabban fejlődő szegmense a magánrendészet. Az állami rendészeti szervek által hatósági szolgáltatásként szavatolt biztonság mellett a magánbiztonsági piac áruként kínálja a biztonságot, mint működésének termékét (Korinek, 2006b, p. 79.). A magánbiztonsági rendszer létrejöttének folyamata kétirányú volt. Egyrészt az a felismerés teremtett igényt rá, hogy az állam képtelen a biztonsági szükségletek teljes lefedésére és feladta monopolhelyzetét. A magánrendészet térnyerésével kapcsolatban a COESS hivatkozott Fehér Könyvében szereplő három ok közül kettő – a rendőrség túlterheltsége és a finanszírozási nehézségek – katalizátorként hatott az állami funkciók delegálására. Ez a folyamat érhető tetten például a középületek vagy stratégiai fontosságú üzemek őrzésének kiszervezésében. Ugyanakkor a piacgazdaság működése, a nyilvánosság előtt nyitva álló magánterületek gyarapodása is új biztonsági szükségleteket teremtett (ide sorolandók például a már említett fesztiválok és egyéb rendezvények).

A magán- és közbiztonság egymásra kölcsönösen ható tényezők. A közforgalom előtt megnyitott magántulajdonban lévő helyek, pl. bevásárlóközpontok, szórakozóhelyek rendőri védelme hozzájárul az adott hely látogatottságához, népszerűsítéséhez, ezáltal a profit növeléséhez is. Azokon a területeken pedig, ahol a magánrendészet szolgáltatja a vagyonbiztonságot, kevesebb feladata marad az állami rendészetnek (Christián, 2018a, p. 49-51.).

A korábban „drogfesztiválként” elhíresült O.Z.O.R.A. fesztivál külső biztosítása 2013 óta komoly rendőri erővel történik. A látható rendőri jelenlét a fesztivál területére nem terjed ki, ott a szervező által szerződtetett magánbiztonsági cég szolgáltat. A biztosítási tervet a fesztivál megrendezésére irányuló engedélyezési eljárásban szakhatósággént a rendőrség hagyja jóvá, ezt minden esetben egyeztetés előzi meg a szervező, a biztosítást végrehajtó vállalkozás és a rendőrség között. A rendőrség által felügyelt, kooperációban végrehajtott biztosítás nem riasztotta el a vendégeket, sőt a szervező több éve Európa legbiztonságosabb zenei fesztiváljaként propagálja az eseményt.

A magánbiztonság elsősorban a szolgáltatás megrendelőjének érdekeit szolgálja, azonban ezzel óhatatlanul kihat a közbiztonságra is, így a magánérdek védelmére irányuló szolgáltatás részévé válik a közbiztonságnak. Az őrzés jelenléte és az őr intézkedése eleve bűnmegelőző és megakadályozó hatású, ezzel már részben tehermentesíti a rendőrséget, amely erőforrásait a köz javára fordíthatja. Ennél közvetlenebb hatással is bír a magánbiztonság azokra, akik nem megrendelői a szolgáltatásnak. Gondoljunk csak a bevásárlóközpontok, rendezvények, fesztiválok őrzésére, mely vagyonörökön keresztül biztosítja az oda érkezők biztonságát. Maga az állam és az önkormányzat is gyakori megrendelője a magánbiztonság



szolgáltatásainak, amikor intézményeinek, közérdekű üzemei működésének, vagyonbiztonságának biztosítását biztonsági cégekre bízta. A magánereőből telepített biztonságtechnikai berendezések járulékosan szintén közérdeket szolgálnak.

A rendészettudomány művelői közül többen szkeptikusak a magánbiztonság térnyerésével kapcsolatban, mondván, ezzel nőhet a társadalmi igazságtalanság, és nő az önkény eluralkodásának veszélye (Szigeti, 2001, p. 166.). A COESS Fehér Könyve szerint 2007-ben 100.000 lakosra Magyarországon 1 083 magánbiztonsági szektorban dolgozó munkaerő jutott, mely az Unió messze legmagasabb értéke, 19%-kal magasabb a második Ciprusénál (877), és csaknem 45%-kal több az EU 597-es átlagánál. Hazánk – Luxemburggal, Írországgal és Lengyelországgal együtt – egyike annak a négy uniós országnak, ahol a magánbiztonságra fordított összegek meghaladják a közbiztonság költségeit (COESS White Paper, 2008, p. 22-25.). És bár a Fehér Könyv kiadása óta eltelt időben a hazai magánbiztonsági szektor jelentősen zsugorodott, a kiadott vagyonőri igazolványok száma 100.000 alá csökkent, e téren továbbra is előkelő helyet foglalunk el az uniós rangsorban. A legfrissebb COESS kutatások szerint Németország, Hollandia és Franciaország mellett hazánkban működik több mint a fele az Európai Unió 44.000 bejegyzett magánbiztonsági cégének. Ugyanez a kutatás hívja fel a figyelmet a szektor Európa szerte jelentkező nehézségeire: az alulképzettségre, a társadalmi sokszínűség leképződésének hiányára, valamint a jelentős öregedést mutató munkavállalói korfára (Pavlovaite et. al. 2022, p. 8-16.). Christián ezzel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy a magánbiztonsági piac ugrásszerű növekedése a szektor által nyújtott szakmai minőséget veszélyezteti. A piaci árverseny ugyanis olyan lehetetlenül alacsony árakat produkál, amiért nem lehet minőségi szolgáltatást nyújtani, ezért merülhet fel a hatósági ár bevezetésének szüksége (Christián, 2014a, p. 27.).

Korinek úgy vélekedik, hogy a magánbiztonsággal befolyásolt közbiztonság alkalmas arra, hogy a magánérdekeket szolgáló privát biztonsági vállalkozások – és persze a mögöttük lévő megbízók – befolyásra tegyenek szert a közhatalom működésében, miközben az állam is meghosszabbítja beavatkozási, felügyeleti lehetőségeit olyan viszonyokra, amelyek az alkotmányosan védett magánszféra körébe tartoznak (Korinek, 2006b, p. 78.). Ezek a félelmek azonban csak akkor megalapozottak, ha a közjog nem jelöli ki határozottan azokat a határokat, melyek mögé a magánrendészet már nem hatolhat be, ahol kizárólag az állami erőszak/monopólium ad védelmet. A magánbiztonság működésének nem kellő professzionalizmusa szintén táptalaja lehet a biztonságérzet romlásának (Finszter, 2009). Azonban legalább ekkora a veszélye annak, ha az állami rendészet nem látja be saját korlátait. Amennyiben erőforrásait



kiapasztja, úgy működésének a hatékonyság-törvényesség egyensúlya láthatja kárát. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, ami képes elkerülni az előzőekben felsorolt tévutakat. A köz- és magánrendészet egymásra támaszkodó, a közbiztonságot erősítő együttműködését hivatott szemléltetni az alábbi, gyakorlati munkából származó példa.

A fentebb már említett, Sárbogárd környéki településen a hulladékgazdálkodás nem csak amiatt komoly gond, mert a lomizásból származó hulladékot többen a megművelt földek mentén helyezik el, hanem azért is, mert a település lakói között nagyobb számban akadnak olyanok, akik nem fizetnek szemétszállítási díjat. A térség kommunális szolgáltatója kellő türelmi időt adott a mulasztások pótlására, ennek lejártá után azonban úgy döntött, hogy nem szállítja el a szemetet azoktól a lakóktól, akik nem fizettek a szolgáltatásért. Tartottak azonban attól, hogy az el nem vitt kukák tulajdonosai keményen, esetlegesen fenyegetően vagy erőszakosan fognak fellépni a cég munkatársaival szemben annak érdekében, hogy a náluk összegyűlt szemetet is elszállítsák. Megkeresték a rendőrkapitányságot, és azt kérték, hogy kísérjék végig munkatársaikat a szemét elszállításakor, így előzve meg az őket érő atrocitásokat. A velem tárgyaló vezetőnek elmondtam, hogy a problémájukat értem, azonban a szolgáltatást végző gazdasági társaság tevékenységének biztosítása a rendőrségnek nem alaptevékenysége, a közvetlen kísérést nem láthatjuk el, de amennyiben értesítenek arról, hogy mikor és hol végzik a szemét elszállítását, kollégáink olyan közel lesznek, hogy bármikor be tudjanak avatkozni. A vezetők ezt köszönettel vették, de mivel továbbra is igényt tartottak arra, hogy közvetlen kísérést kapjanak, megkeresték a helyi polgárőrséget, akik azonban helyiként, intézkedési jogkör nélkül nem vállalták fel a konfliktust a renitens lakókkal. A szolgáltató végül egy magánbiztonsági céget bérelt fel a kísérésre. Mivel a biztonsági őrök jogi felhatalmazása a jogtalan támadások elhárítására terjed ki, erőszakot csak jogos védelmi helyzetben alkalmazhatnak, ezért továbbra is szükség volt arra, hogy a rendőrség készen álljon az esetlegesen elkövetett szabálysértések vagy bűncselekmények megszakítására. A helyzet igényelte az együttműködést. Megállapodtunk abban, hogy a szemétszállítási napokon a cég képviselője értesíti rendőrkapitányságunkat arról, hogy a biztonsági őrökkel megerősített kollégái hol végzik a szolgáltatást, mi pedig járőrtevékenységünket ennek közelébe szerveztük. A polgárőrséget megkértük arra, hogy a település más részein jelenlétével segítsen a bűncselekmények megelőzésében. Az így megszervezett, heteken át tartó együttműködés eredményeképpen a szemétszállítás nagyobb konfliktus nélkül tudott folyni.

A példából látható, hogy a közbiztonság rendszerében külön-külön minden szereplő alkalmazási lehetőségei – még a közhatalmi jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott rendőrségé is – rejtenek magukban olyan hézagokat, amelyek a kooperációval kitölthetők. A komplementaritás e kooperáció nélkül elképzelhetetlen.

3.12.5 A garanciák fontossága

Korábban többször érintettem és fontosnak tartom aláhúzni azoknak a garanciális elemeknek a szükségességét, melyek nélkül a demokratikus jogállam plurális rendszete nem képzelhető el. Jó minőségű közbiztonság csak magas szinten teljesítő szereplőktől remélhető. Ahogy azt korábban is említettem, a magasan képzett szakemberek hiánya jelenleg a komplementer rendészet minden területén érezhető. E téren áttörést jelentett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán



2013-tól működő Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék létrejötte, mely a magánbiztonsági diszciplína elfogadtatásának mérföldköve. A fennállása óta eltelt időben jelentős kutatásokkal és szakirodalommal járult hozzá a rendőrségen kívüli rendészet elismertségének növeléséhez, a szektorban dolgozók szakismereteinek gyarapításához.

A rendészeti feladatokat ellátó szervezetek tevékenysége feletti civil kontroll a jogállami működés szükséges kelléke, mely jelenleg csupán a rendőrséget érintően kidolgozott. Az FRP, majd az alapjogi biztos működése a rendőrségi intézkedéseivel szembeni panaszok vizsgálatára terjed ki. A polgárőrség szervezetének működése felett az ügyész gyakorol kontrollt, a polgárőrök tevékenységével kapcsolatos etikai és szakmai szabályszegéseket az Országos Polgárőr Szövetség bírálja el. Az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek intézkedéseivel kapcsolatos panaszokat a munkáltatónál és a rendőrségnél lehet előterjeszteni. A független civil kontroll intézményesülése kívánatos, egy ilyen testület elősegíti a rendészeti működés alkotmányos, jogállami mederben tartását.

A rendőrség és a biztonság egyéb letéteményesei között létrejövő partnerség lényegi eleme a kooperativitás és a konstruktivitás, működésének kereteit azonban determinálja szereplőinek az Alaptörvényen és jogszabályokon alapuló felhatalmazása. Lister és Jones hívja fel a figyelmet arra, hogy a hatékony, ugyanakkor demokratikus elvekre épülő biztonságsszolgáltatás vonatkozásában a kontroll és az elszámoltathatóság komoly kihívást jelent (Lister–Jones, 2016). Mellérendeltségről nem beszélhetünk, a partnerségben a rendőrség koordinálja és felügyeli az átengedett feladatok végrehajtását. Így tesz, amikor a személy- és vagyonvédelmi, a tervező-szerelő és a magánnyomozói tevékenység végzésére engedélyt ad ki, nyilvántartást vezet, és a működést hatósági ellenőrzés keretében felügyeli.⁶⁰ Így tesz, amikor az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekkel kapcsolatban a jogviszony létesítése, megszűnése vonatkozásában engedélyezési, működését érintően szakmai felügyeleti jogkört gyakorol. És így tesz, amikor a polgárőrséggel közös feladatainak ellátási rendjét együttműködési megállapodásban rögzíti, vagy a rendőrségi törvényben szabályozott fokozott ellenőrzés idején a polgárőr egyesület tevékenységével kapcsolatban utasításokat ad.

Az állam a rendészeti szerveihez telepített jogosítványokon keresztül megteremti

⁶⁰ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény, 5-13.§



annak lehetőségét, hogy a jogszerűtlen folyamatokba beavatkozzon, vagy visszavegye a delegált rendészeti funkcióit. Az erőforrások jobb elosztásának okán bizonyos területeken át lehet engedni a jelenléttel történő őrködést a polgárőrségnek, de ezeken a területeken minden további nélkül megjelenhet a későbbiekben a rendőrség is, hogy maga őrizze a rendet. A bagatell bűnözés kezelésében teret lehet engedni az önkormányzati rendészetnek, de a rendőrségnek generális felhatalmazása van eljárni az észlelt szabálysértések és bűncselekmények esetén. És amennyiben egy magánbiztonsági cég által biztosított zenés-táncos rendezvényen az életet, testi épséget vagy a közbiztonságot, közrendet közvetlenül veszélyeztető körülményt észlel, a rendezvény folytatását felfüggeszti.⁶¹ Ugyanez visszafelé természetesen nem képzelhető el: a komplementer rendészet saját elhatározásból, az állam beleegyezése nélkül nem vehet át feladatokat.

3.12.6 Összegzés

A közbiztonság a társadalom életminőségének a része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy – áll az NBS-ben.⁶² E közös ügyünkön nagyságrendileg 215.000 ember dolgozik a rendészet rendszerében, közülük kb. 63.000 polgárőr, több mint 9.000 az önkormányzati rendészeti rendszer tagja 90.000-en vagyondőrök, és kb. 33.000 a rendőrség hivatásos állományú dolgozója.⁶³ Látható, hogy az állam meg tudja hatványozni rendőrsége erejét a komplementer rendészet segítségével. Az ebbéli sikerességhez szükség van az állam bölcsességére, mellyel belátja elégtelenségét a rendészeti feladatok ellátásában, bizalmára és hozzáértésére, mellyel meg tudja határozni a delegálható feladatok körét és felelősségére, mellyel felügyeli az alternatív rendészeti formációk működését. Szükség van egy problémaérzékeny és az együttműködésre nyitott rendőrségre, mely a partnerségben felvállalja az első szerepét az egyenlők között. És szükség van a partnerséget elfogadó, magas színvonalon teljesítő felelős és elszámoltatható rendészeti szereplőkre.

A többszereplős (lásd még: plurális, alternatív, kiterjesztett, komplementer) rendészet jelentőségének felismerésében jelentős előrelépést jelent, hogy az elmúlt évben Christián révén megszületett a terület egészét átfogó monográfia, amely a rendészetre

⁶¹ A zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Kormányrendelet 14.§

⁶² 1744/2013. (X. 17.) Kormányhatározat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2013-2023) 2.2

⁶³ A maradék kb. 20 000 az Országgyűlési Őrség, a TEK, az NVSZ, a NAV, a büntetés-végrehajtás és a nemzetbiztonsági szolgálatok dolgozója (A nagyságrendi adatok forrása a KSH illetve az egyes rendészeti szervek beszámolóit voltak).



vonatkozó nézetek megváltozását, a rendőrség központú megközelítés kiszélesítését segíti és sürgeti (Christián, 2022). E szemléletváltás segíthet kilépni abból a keretből is, amelyben eddig a magyar rendőrség szükséges átalakításáról folyt a tudományos vita. A rendszerváltás óta sürgetett három „de...” igénye is árnyalható, ha a közbiztonság helyben jelentkező szükségleteinek kielégítése során a közbiztonság rendszerének minden szereplőjével számolunk. Ezek együttműködése esetén valóban kollektív produktumként értelmezhető a közbiztonság.



4. Absztrakt rendőrség Magyarországon

Rendőrség és társadalom viszonyát taglaló kutatásomban különös jelentősége van Ian Terpstra, Nick Fyfe és Renze Salet absztrakt rendőrségről szóló tanulmányának (Terpstra et al. 2019). A „Biztonságértelmezés és a rendőrség társadalmi szerepének változásai” című fejezetben leírt jelenség okai – a globális veszélyek kezelésének dominanciája a helyi problémákkal szemben, az információgyűjtő tevékenység adatalapúvá válása, az elektronikus ügyintézés és az ESR-112 rendszerek elidegenítő hatása, vagy a mennyiségi alapú teljesítménykövetelmények – hazánkban is markánsan meghatározzák a rendőrség működését és kapcsolatát a társadalommal. A szerzőhármас tanulmányában a rendőrség absztrakttá válását holland és skót példán keresztül mutatja be, a jelenséget a rendészeti reformok nemkívánatos melléktermékeként nevesíti. Magyarországon nyilvánvalóan nem ez az alaphelyzet. A jelenség azonban kézzel fogható, és sok tekintetben párhuzamba állítható a Nyugat-Európában tapasztaltakkal. Mindebből szinte egyenesen következik az igény arra, hogy a rendőrség absztrakttá válásának hazai helyzetét is górcső alá vegyem.

Az egyes – fentebb felsorolt – tényezők elemzésénél több, a Fejér Vármegyei Rendőr-főkapitányság (FVMRFK) empirikus vizsgálata során alkalmazott forrást használtam.⁶⁴ Ezek közé tartoznak a főkapitányság vezetőjének a rendőrség éves, közgyűlés előtt tartandó beszámolói, e beszámolók megvitatásának jegyzőkönyvei⁶⁵, a közterületi rendőrök körében végzett kérdőíves, valamint a vármegye rendőri vezetőivel készített interjúk adatfelvétel egyes kérdései.⁶⁶ Az ESR-112 rendszer pontosabb megismerése érdekében egy-egy napot töltöttem el a Miskolci és Szombathelyi Hívásfogadó Központokban, megismertem ezek működését. A központok, valamint a munkájukat irányító ORFK Rendészeti Főigazgatóság Ügyeleti Főosztály vezetőivel, valamint a FVMRFK Tevékenységirányítási Központjának vezetőjével félig strukturált interjúkat készítettem, a főkapitányság vezetőivel készített interjúk során pedig külön kérdésként szerepelt a vezetőknek a rendszerről alkotott véleménye. Ezeken keresztül ráláthattam a segélyhívások kezelésének folyamatára, így a rendszernek a rendőrség és társadalom

⁶⁴ Annak indokolása, hogy a FMRFK működési tapasztalatait, állományának véleményét miért használom kutatásom során a rendőrséget reprezentáló mintaként, az empirikus kutatásról szóló fejezetben található.

⁶⁵ Az egyes beszámolókra a benyújtásuk szerinti évszám megjelölésével hivatkozom, illetve ott, ahol ez rendelkezésre áll, a megyei önkormányzat iktatószámát is feltüntetem lábjegyzetben. Hasonlóan járok el a beszámolók megvitatásáról szóló jegyzőkönyvek jelölésénél is.

⁶⁶ Ezek vonatkozásában az alkalmazott módszerekről szintén az empirikus kutatásról szóló fejezetben írok bővebben.



kapcsolatára gyakorolt hatásával kapcsolatban is hasznos információkat kaptam.

A rendőrség teljesítményértékelési rendszerére vonatkozó vizsgálódásom során egyrészt szintén a vezetői interjúkat használtam fel a vezetők véleményének megismerésére, másrészt a közterületen szolgáló rendőrök számára készített kérdőívbe is több, a teljesítményértékelési rendszerre vonatkozó kérdést ágyaztam be. A fentiek alapján az absztrakt jelenséget előidéző okok hazai előfordulásáról az alábbi összegzést teszem.

4.1 A globális biztonsági problémák kezelésének hatásai

4.1.1 Az illegális migráció kezelésének hatása a rendőrség és a társadalom kapcsolatára

Azok a globális problémák, melyek Nyugat-Európában a rendőrség jelentős erőforrásait kötik le, hazánkban jóval kisebb biztonsági kockázatot jelentenek. Sem a migrációnak, sem a terrorizmusnak nem vagyunk célországa, feladataink mégis számosak, és az általános rendőrségi feladatot ellátó szervezet teljes állományát érintik. A migráció 2015-ben bekövetkezett robbanásszerű felerősödésével a helyi és területi szervek jelentős részt vállalnak a határvédelemben. Ennek elvonó hatása a fizikai határzár megépítésével, a határvadász századok létrejöttével, a migrációs nyomás enyhülésével ideiglenesen lecsökkent, azonban az utóbbi években ismét erőteljessé vált. A rendőrségre háruló feladatok dinamikájáról pontos képet festenek a Fejér megyei főkapitány közgyűlés előtti beszámolói:

2016.

„Az országot érintő illegális migrációs események 2015-ben rendkívül hullámzó képet mutattak, folyamatosan változtak az illegális migránsok és a kapcsolódó jogszértő cselekményeket elkövetők (pl. embercsempészek) által használt útirányok, módszerek.

A megyében a 2015. szeptember és október hónap közötti különbség volt a legszembevetőbb. Míg szeptemberben a rendőri jelentések alapján 407 fővel szemben került sor intézkedésre az illegális migrációval összefüggésben, addig októberben az elfogások száma 2 főre csökkent.” (Beszámoló 2016, p. 4.)

2017.

„A határvédelem megerősítése a 2016-os évben is jelentős terhet rótt az állományra, hiszen a rendészeti területről időszakosan, összesen 4775 fő, a bünyügyi szakterületről 122 fő, a gazdasági szakterületről pedig 154 fő került árendelésre a határszakasz, illetve a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ megerősítésére.” (Beszámoló 2017, p. 4.)

2018.

„A hármas védelem, azaz a fizikai határzár, a jogszabályi környezet szigorítása, valamint az élő erős őrzés elérte a kívánt hatást. A szerb, illetve horvát szakasz közelében elfogott migránsok száma országos szinten a 2017. évben jelentősen csökkent.” (Beszámoló 2018, p. 4.)



2021.

„Az elfogások száma arra enged következtetni, hogy az illegális migránsok Magyarország területén való áthaladása tekintetében csökken a látencia, hatékonyabban tudjuk megakadályozni az illegális migránsok tovább utazását.” (Beszámoló 2021, p. 5.)

2022.

„Az összes intézkedés számában 229,3%-os, az embercsempészség esetében 200%-os, a tiltott határátlépésnél 242%-os, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések tekintetében 200%-os, az idegenrendészeti eljárások vonatkozásában 273,3%-os emelkedés mutatkozott.” (Beszámoló 2022, p. 4.)

A határőrizeti feladatokat a rendőrök jelentős akadályozó tényezőként élik meg. A kérdőíves kutatásban megkérdezett 310 rendőr a működési területen kívül végrehajtott feladatok kapcsolattartást nehezítő hatását az ötfokozatú skálán 3,3-ra értékelte (Lásd 28. ábra).⁶⁷

Egyértelműen kirajzolódik az is, hogy a helyi feladatainak ellátásában akadályozott rendőrség – éppúgy, ahogy a korábban ismertetett nyugat-európai példák mutatják – a komplementer rendészet többletvállalásai révén kap segítséget.

„Ami ezzel párhuzamosan még feladat volt nekünk és talán a legfontosabb feladatunk, hogy az erőelvonások és a migrációs feladat végrehajtás a megyében nem okozhatott közbiztonsági deficitet, tehát nekünk a szolgálatot úgy kellett szervezni, hogy rendőr legyen, rendőr mindig reagáljon és ebben óriási támogatást kaptunk a polgárőrségtől, akiket kértünk arra, hogy ezekben a kiemelt időszakokban segítsenek minket és azt gondolom, hogy példaértékű együttműködéssel közbiztonsági deficit nélkül sikerült ezt az időszakot lehoznunk...”

– mondta erről Fejér megye rendőrfőkapitánya a rendőrség 2015. évi munkájáról tartott közgyűlési beszámolójában (Beszámoló 2016, p. 5.).

4.1.2 A COVID járvány katalizáló hatása

A járvány idején a közösségekkel való kapcsolat személyes ápolását jelentősen nehezítették a korlátozó rendelkezések. Kerezsi és társai a COVID járvány társadalmi kontrollokra gyakorolt hatását vizsgáló értékelő tanulmányukban megállapítják, hogy hazánkban a járványt övező rendkívüli intézkedések nagymértékben támaszkodtak a rendőrségi hatáskörökre. A korlátozó rendelkezések betartását alapvetően az egyébként is meglévő hatásköreik alkalmazásával ellenőrizték, rendkívüli hatáskört kaptak azonban a kórházak nem gyógyítással kapcsolatos tevékenységének irányításában. Kerezsiék azt is megállapítják, hogy a rendőrség fokozott szerepe fontos részévé vált annak a kormánysszemléletnek, amely a járványkezelést katonai terv szerint hajtja végre (Kerezsi et. al. 2022, p. 106.).

⁶⁷ 28. ábra: Egyes tényezők akadályozó szerepének mértéke a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás szempontjából (N=310) – ld. 5. sz. melléklet



A védekezés során a rendőrségnek úgy kellett a társadalom bizalmát megőriznie, hogy tevékenységéből leginkább a hatósági funkciók gyakorlása volt látható. Ellenőrizték a karantén szabályok, a vendéglátóhelyek és az üzletek nyitvatartási korlátozásáról szóló szabályok betartását, és érvényesítették a kijárást korlátozó intézkedéseket. A járvány elleni védekezés feladatainak nehézségéről a főkapitány a 2021. évi közgyűlés előtti beszámolójának szóbeli kiegészítésében is beszélt:

„(...) a Magyar Rendőrség meg Magyarország történetében még nem volt ilyen járványhelyzet, ami alapvetően befolyásolta a mindennapjainkat. Rengeteg új feladat jelentkezett, amit az alapfeladataink mellett kellett ellátni, de igyekeztünk mindent megtenni azért, hogy minden fronton helyt tudjunk állni, és azt gondolom, hogy nyugodt szívvel kijelenthetem, hogy ezt sikerült is teljesíteniünk (...) Tehát azokat az új feladatokat, mint a karantén ellenőrzés, a korlátozó intézkedések betartása, elég nagy munkát, leterheltséget adott. Szerencsénkre azért volt segítségünk, itt az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságtól, a Magyar Honvédségtől, a NAV-tól, a hivatásos állományúak segítettek ebben a munkában. Úgy gondolom, hogy tisztességgel, becsülettel végezték a kollégák ezt.” (Jegyzőkönyv 2021. p.3-4.)

A rendőrség és a társadalom viszonyát kutatva különös tanulságokat hordoz a Magyar Honvédség szerepvállalása, melynek része, hogy a különleges jogrend alkalmazásának idején a honvédség erre a feladatra kijelölt hivatásos állományú tagjai a rendőrökkel lássanak el járőrszolgálatot. A jelenségről a Népszava internetes oldala terjedelmes cikket közölt, melyben idézték Finszter Gézát is, aki szerint *„a korlátozást nem tűrő önkény kedvelt megoldása az, amikor a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadseregeként működteti”* (Finszter, 2012, p. 13). A helyzetet részletesen megvizsgálva a cikk szerzője azonban az alábbiakat állapítja meg:

„Nemrég a magyar kormány estétől reggelig tartó kijárási tilalmat rendelt el. A miniszterelnök bejelentette, hogy a rendőrök mellett a katonaság is részt vesz a járványelőírások betartatásában. Majd megjelentek a Terrorelhárítási Központ emberei is. Utóbbiak és a katonák fegyvert viseltek. Néhol harci jármű is feltűnt. A demokratikus ellenzék felmordult. Budapest főpolgármestere értetlenségének adott kifejezést a járőrözők harci felszerelése miatt. Véleménye szerint ez fölösleges félelemkeltés, fenyegetés, amely nem segít elérni az emberek együttműködését. Juhász Ferenc volt honvédelmi miniszter is túlzónak, értelmetlennek ítélte az intézkedést a Klubrádió-nak adott nyilatkozatában. A korlátozásokkal kapcsolatban a közbizalmat kéne erősíteni, az efféle félelemkeltés viszont ellentétes hatású. Am a társadalom részéről félelemnek, bizalmatlanságnak nemigen volt jele. A polgárok higgadtan tudomásul vették a fegyveres járőrözést...” (URL-143)

Hasonló tapasztalatokról számol be Devroe és Ponsaers a belga rendészeti reform hatalmi összefüggéseit taglaló írásában. Megállapítják, hogy a 2015-ös terrorcselekmények utáni kemény, megtorló jellegű rendőri fellépés és a szigorú terrorellenes intézkedések ellen nem volt társadalmi tiltakozás. A közvélemény a rendőrségre őrangyalként tekintett, az iskolák nagyobb felügyeletet, a polgármesterek több rendőrt követeltek, és ez volt az az időszak, amikor a közösségorientált rendészet már nem ágyazódott be a brüsszeli rendőrség



működésébe (Devroe-Ponsaers, 2021, p. 305.). Látható tehát, hogy a terrorizmus vagy a COVID járvány által okozott szélsőséges helyzetekben a közösségi rendészeti funkciók iránti társadalmi igény is elhalványul a biztonságot – akár szigorú intézkedésekkel, represszív módon is – védelmező rendőrség iránti toleranciával szemben. Ezt támasztja alá az intézményi bizalom helyzetének hazai, időbeni alakulása is. A 2020-ban a Központi Statisztikai Hivatal által közölt eredmény a rendőrség vonatkozásában 6,1 volt, amely nem csupán a politikai rendszer (4,7) és a jogrendszer (5,3), de saját korábbi eredményeinél is magasabb (URL-144).

Terpstra, Fyfe és Salet írásából kitűnik, hogy a rendőrség egyre elvontabb volta nem csupán a rendőrség és a társadalom viszonyában mutatkozik meg, hanem a rendőrség belső viszonyrendszereiben is.

A belső kapcsolatok egyre elvontabbá válása már a COVID helyzet előtt látható volt. A személyzeti döntéseket – melyeket korábban az állományilletékes parancsnok személyesen adott át – kollégáink az ügyfélkapu rendszeren keresztül kapják meg. Nem ok nélküli tehát, mégis váratlanul ért, amikor fiatal kollégámnak a további életét és a rendőrséghez fűződő kapcsolatát meghatározó, leszerelési kérelméről először magam is az ügyfélkapu rendszeren keresztül értesültem. Szintén informatikai felületen történik a büntügyi ügyfeldolgozó tevékenységben a feladatok meghatározása és számonkérése, valamint a parancsnoki ellenőrzések dokumentálása is.

A belső érintkezések elvonttá válása nem jelenti és nem is jelentheti a személyes érintkezések teljes hiányát, de azt igen, hogy ez ma már a vezetők és beosztottak kapcsolatának nem minden vonatkozásában szükségképpen formája. E megállapítás érvényes a COVID eltávolodást katalizáló hatására is, melyet személyes tapasztalataim is alátámasztanak.

2021. február 1-től új feladatot kaptam, a Gárdonyi Rendőrkapitányság vezetését vettem át. Tudtam, hogy új vezetőként nagyon fontos, hogy a kapitányság munkaközösségeivel minél előbb találkozassak, megismerhessem a munkáról alkotott véleményüket, elmondhassam, hogy mit szeretnék megvalósítani a segítségükkel. A kapitányság teljes állománya előtt tartott állománygyűlések, kisebb közösségekkel való beszélgetések szükséges és fontos állomásai egy új vezető és kollégái összecsiszolásának. Ez alkalommal azonban ilyenekre nem kerülhetett sor. A munkaértekezletek az online térben történtek, a kapitányságvezetői irodában, négy szemközt, maszkban tartott személyes beszélgetések pedig közel sem biztosították azt az oldottságot, amit a hagyományos, kiscsoportos megbeszélések során el lehet érni.

4.1.3 Az elektronikus ügyintézés

Magyarországon a rendőrség szolgáltatásai között 2018. január 1-től szerepel az elektronikus ügyintézés lehetősége.⁶⁸ Az így intézhető ügytípusok felsorolását és az

⁶⁸ Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény rendelkezései alapján.



elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szabályokat a rendőrség elektronikus űrlap biztosításával nyújtott elektronikus ügyintézési szolgáltatási szabályzata (a továbbiakban: Szolgáltatási Szabályzat) tartalmazza (URL-145). Az e-ügyintézés egyre inkább teret nyer. Az ORFK-hoz 2021. szeptember 10-én nyújtottam be közérdekű adatigénylést az elektronikusan intézhető ügyek ügyforgalmi adataira vonatkozóan. A válasz alapján a rendőrséghez benyújtott elektronikus űrlapok száma meredeken emelkedik. Amíg 2018-ban 58.873 űrlapot nyújtottak be az ügyfelek, addig 2019-ben 141.692-öt, 2020-ban pedig 350.309-et.⁶⁹

Megint kissé előreugorva kutatási eredményeimhez, már itt jelzem, hogy az FVMRFK vezetőinek véleménye szerint a vezetők tisztában vannak az elektronikus ügyintézés szükségszerűségével, de látják annak negatív következményeit is. Markáns többségben vannak azok, akik a szervezeten belüli elidegenedést sokkal inkább megtapasztalják, mint a közösségekkel való érintkezés során. A vélemények két nagyon jól megragadható törésvonal mentén különböztethetők meg. Az idősebb korosztályokban élénken él a kép a kollegialitás korabeli formáiról, a személyes találkozások jelentőségéről. Tudomásul veszik a változást, de nehezebben élik azt meg, mint fiatal vezetőtársaik, akik elsősorban a rendőri munkára gyakorolt előnyös hatásaira helyezték a hangsúlyt válaszaikban.

„Gyakorlatilag az utolsó találkozás itt a kollegákkal akkor van, amikor fegyelmi eljárásban a parancsnoki meghallgatáson ragaszkodik az ember, hogy vegyenek rajta részt. Egyébként kezét nem tudsz szorítani vele. Ragaszkodom negyedévente egy állománygyűléshez, ahol átadom a 10 éves, 15 éves, 25 éves előre sorolásokat, kinevezéseket, soron kívüli előléptetéseket, amiket nem mi csináltunk, de elvesztette. De például idén én is megéltem, hogy engem elfelejtettek. Én nem kaptam csak egy parancsot a 25 évemről. Ugyanezeket az érzéseket élhetik meg a kollegák, amikor nem szorítják meg a kezüket, nem köszönik meg nekik, hogy mi az. Ebből több személyes kontaktus kéne, mert el fogunk idegenedni egymástól.”

„A rendőrség külső kapcsolataiban én nem érzek változást emiatt. Szerintem az lehet a következménye talán, hogy azok az emberek, akik szerettek volna egy ügyet elintézni, de azért nem intézték el, mert személyes kapcsolattartás nehézkes lett volna nekik, most ezek a személyek el tudják intézni az ügyeiket. (...) A rendőrség belső kapcsolatában ott sem érzek, bár az lehet, hogy azért, mert most, hogy mondod ez a parancs személyes átadása, én már nem abba a rendszerbe érkeztem, ahol ennek lett volna jelentősége. Lehet, hogy régen ennek volt, de én ezt nem tapasztaltam, úgyhogy itt helyben nem.”

„Szerintem skype-on, ilyen-olyan körhívással ugyanolyan eredményesek tudunk lenni, mint ha ezért beáldoztunk volna 2 órát az életünkéből, hogy ideutazunk, 2 órát azért, hogy visszautazunk, és közben „face to face” beszélünk volna meg 2 órában néhány kérdést. Szerintem sokkal több előnye van ennek, mint amennyi hátránya. (...)”

A vélemények megoszlásának másik dimenziója a szervezet mérete. Kisebb és nagyobb méretű szervezeti egységeken szolgálókban a belső és külső kapcsolatokat

⁶⁹ Az ORFK 29000-19751-2/2021. KOZA. számú átirata alapján



érintően egyaránt megmaradt a törekvés a személyes érintkezésekre. Ám amíg a kisebb egységeknél ez a mindennapi munka természetes velejárója, a nagyobbaknál komoly odafigyelést igényel az elidegenedés megelőzése, melyre az egységek parancsnokai különböző egyedi megoldásokat alkalmaznak.

„...talán az én őrsömön – mivel ugye nem olyan emberekkel dolgozunk, akik nagyon ebbe az irányba mennének – még inkább személyesen keresnek minket az ügyfeleink, talán még nem annyira jellemző. (...) Nem gondolom, hogy ez negatívan befolyásolná a különböző kapcsolatokat. A személyes kontaktusok – amellet, hogy nyilván elektronikus úton érintkezünk egymással – ugyanúgy megmaradnak véleményem szerint. Külső partnerekkel ugyanúgy telefonon, szóban, személyesen tartjuk továbbra is a kapcsolatot. Ezeket tekintetbe véve csak a pozitívuma marad, a gyorsasága.

„Én ragaszkodom például ahhoz, ahol (az ügyfél – a szerk.) ugye elektronikusan, „E” ügyintézés keretében jelenti be a rendezvényt. Még ha az úrlapon, a bejelentésen minden szerepel is, ami nekünk kell, tehát az alapján tudnánk biztosítani, mi akkor is behívjuk – és én ragaszkodom is hozzá – egyeztetésre, még akkor is, ha tartalmilag semmi új nem hangzik el, de mégis kell, hogy itt meglegyen a személyes kontakt. El tudjuk mondani, hogy ki lesz ott a rendbiztos, kit kereshet, lássuk mi is, hogy ki az, aki bejelentette, mire számíthatunk. Tehát vannak olyan dolgok, ahol meg kell, hogy legyen a személyes kontakt is, de én azt nem gondolom, hogy az „E” ügyintézés ezt kizárja.”

A mindennapok rendőri munkája pontosan rávilágít az elektronikus ügyintézés előnyeire és hátrányaira.

„Amikor az ügyfél kitölti a rendezvény megtartására vonatkozó ÁNYK nyomtatványt – amit ugye letölt a police.hu-ról és ÁNYK programmal elküldi –, vagy amikor bead egy engedély kérelmet bármire, akkor gyakorlatilag ő dolgozik a segédhivatal helyett. (...) Tehát ez a rendőri szerveknek és minden más közigazgatási szervnek, aki használ elektronikus ügyintézt, ez bizonyos szempontból pénzt takarít meg, mert a segédhivatal munkáját csökkenteni fogja egyrészt, másrészt a postaköltségek még mindig nagyon jelentősek és magasak a különböző közigazgatási szervek munkájában.”

„Én személy szerint azt gondolom, lehet, hogy azért, mert már 30 éve itt vagyok és mind a kettőt csináltam, hogy előnyösebb volt a személyes kapcsolaton történő adat beszerzése vagy személyes kapcsolat formájában történő bejelentések kezelése. Már csak azért, mert akkor hirtelen, ha valami eszedbe jutott, fel tudtad tenni azt a kérdést, ő mindjárt tudott válaszolni arra a kérdésre, és nem úgy működött, hogy megküldi, hiánypótlás van, aztán behívod, és a végén majdnem csak az lesz, hogy akkor mégis csak találkozunk, és akkor megbeszéljük azokat a dolgokat.”

„Amit én nagyobb gondnak látok, hogy minél több az ilyen elektronikus kapcsolattartás, hogy ezzel együtt megnőtt az információéhség mindenkiben, és nem csak a mennyiségét illetően, hanem a gyorsaságát is. És – én azt látom – mindenkinek mindig minden azonnal kell. Ez akár az én szintemen, akár feljebb is ezt látom, akár lejjebb is ezt látom, és ez egy olyan jellegű feszültséget, idegességet meg mindent okoz, ami a munka rovására megy nagyban.”

4.2 Az információgyűjtő tevékenység átalakulása

A közösséggel való intenzív kapcsolat hozama, hogy növeli a rendőrséggel szembeni bizalmat, ami abban is megnyilvánul, hogy a civil közösségek és a rendőrség együttműködő partnerei az eredményes munkához elengedhetetlen információforrást jelentenek. A bűnügyi hírszerzés azonban ma egyre nagyobb mértékben támaszkodik



a személyes kapcsolattartást nem igénylő számítógépes adatbázisokra is. A humán hírforrások nem helyettesíthetők, azonban a bűnüldöző munkát segítő információk ma már széles körben elérhetővé válnak az informatikai adatbázisokban (lásd például Burke, 2007 – idézi Solti, 2019). E helyzetről Mráz Zoltán a digitális nyomok jelentőségét elemző tanulmányában az alábbiakat írja:

„Az adatgyűjtések leghatékonyabb, és legkisebb energia befektetéssel végrehajtható fajtája a civil és rendészeti adattárakban történő kutatás, adatkérés. Az együttműködési megállapodásoknak köszönhetően az adatkérések jelentős része már soron kívül, akár a rendőrségi ügyfeldolgozó rendszerből is elvégezhető. Ezekben az adattárakban a nyomozók lehetőségei a sokszorosukra nőnek, a feltételrendszerek megfelelő megválasztásával, az adatbázis-találatok összevetésével a lehetséges elkövetők, a felhasznált gépjárművek, a mobilkészülékek adatai kiszűrhetők.” (Mráz, 2018, p. 100.)

4.3 A teljesítményértékelési rendszer és a rendőrség társadalmi integrációjának összefüggései

Terpstraék az egységes skót rendőrség bevezetéséhez kötődő tendenciaként azonosítják a mennyiségi jellegű teljesítményelvárások megfogalmazását is. A központi teljesítménycélokat a szervezet feletti centrális ellenőrzés eszközeként is lehet értelmezni. A jelenség is következtetni enged arra, hogy a centrális irányítású rendőrség nézőpontjából az egységes teljesítménycélok azt jelentik, hogy a közbiztonság problémái országosan egyformák és egyformán is kezelendők (Terpstra et. al. 2019, p. 346.).

A hazai rendvédelmi szerveknél alkalmazott teljesítményértékelési rendszer vizsgálatakor lényeges, a végső megállapításokat érintően is meghatározó szempont, hogy az a közzszolgálati teljesítményértékeléssel egy töről fakad, annak lényegi vonásait magán hordozza. A kompetencia alapú közzszolgálati teljesítményértékelési rendszer a New Public Management (NPM) irányzat vívmánya. A közzszolgálati teljesítményértékelés reformjának keretét adó Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program rendszerszintű reformjavasolatainak többsége azonban elutasítja az NPM irányzat szellemiségét. Erős, centralizált államigazgatás kiépítését célozza meg, és deklaráltan a neo-weberiánus államfelfogás felé mozdítja el a magyar közigazgatás reformjait (Frivaldszky, 2012).⁷⁰

⁷⁰ A neo-weberiánus államfelfogás képviselői a jó kormányzás kimunkálása mellett érvelnek: aktív, erős és az állampolgárokkal szemben felelős államban gondolkodnak, mely képes a közjó érdekében kormányozni (Frivaldszky, 2012, p. 57). A felfogás szerint a társadalom életében fontos szerepet szán az államnak, amely képes ellensúlyozni a piaci folyamatok káros következményeinek hatását, és kiegyenlíti a piaci torzulásokat. A neo-weberiánus állam ugyanakkor túllép a bürokratikus szabályok belső fókuszán,



A program illetően inkonzisztenciája egyértelműen tükröződik a közszolgálati és ebből következően a rendvédelmi teljesítményértékelés gyakorlati megvalósulásán is. A célkitűzések centralizált, felülről lefelé irányuló megfogalmazása és azok végrehajtásának értékelése gyakorta kerül ellentmondásba az egyéni kompetenciák fejlesztésének igényével. Nehéz kibontakoznia és fejlődnie az egyén képességeinek egy olyan rendszerben, melyben a célokat – az általánostól a konkrétig – a központból fogalmazzák meg, és nem várnak mást, mint ezek maradéktalan végrehajtását. A jelenlegi értékelési rendszerben a hangsúly aszimmetrikusan tolódik el a teljesítmény kontrolljának irányába, jóval kevesebb a jelentősége a személyes és szervezeti fejlődést elősegítő funkciónak.

A rendőrség teljesítményértékelése a bevezetése óta kritikák folyamatos kereszttüzeiben áll. Amíg az egyéni teljesítményértékelés esetében ezek legmarkánsabb szószólói maguk az értékelt rendőrök és az érdekvédelmi szervezetek, addig a szervezeti teljesítményértékelés hazai alkalmazásának gyakorlata ellen a rendészettudomány emel szót. A Sallai–Tihanyi–Vári–Mátyás szerzőnégyes teljesítményértékeléssel kapcsolatos kutatása során megállapítja, hogy azt a megkérdezett értékelő vezetők hasznosnak tartják, azonban objektivitását és eredményeinek hasznosíthatóságát erősen megkérdőjelezzik (Sallai et. al. 2018, p. 183.).

Kutatásom empirikus adatfelvétele során a közterületen szolgálatot teljesítők körében végzett kérdőíves felmérésben magam is igyekeztem képet kapni a teljesítményértékeléshez való viszonyulásról. Azt kértem a kitöltőktől, hogy ötös skálán ítélik meg, hogy a rendőrség működésének 19 felsorolt területe, tevékenysége közül melyik mennyiben járul hozzá a közbiztonság javításához. A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek elfogása, a nagyobb mértékű közterületi jelenlét vagy a razzia jellegű akciók éppúgy helyet kaptak közöttük, mint a lakossági fórumok, a rendőrkapitányságok social média oldalai, vagy a rendszeres beszélgetés a lakosokkal. A felsoroltak közül a megkérdezettek szerint a teljesítménycélok elérése (2,8) járul legkevésbé hozzá a közbiztonság javításához (lásd. 32. ábra).⁷¹ Egy másik kérdésben pedig, ahol azt mértem fel, hogy milyen tényezők akadályozzák leginkább a

és az állampolgárok szükségleteinek külső fókusza felé fordul. A hangsúlyt a minőség és a közszolgáltatások professzionális szakmai kultúrájának kialakítására helyezi, és elveti az NPM által vallott piaci mechanizmus alapú megközelítést. A reprezentatív demokráciában az állampolgárokkal való konzultáció szerepét erősíti. Eredményorientált működésmódot hirdet a pusztán jogkövető eljárás feltételeinek és szabályainak biztosításán túlmenően, és a közszolgáltatások professzionalizációjára törekszik, melyben a hivatalnok nemcsak szakterülete szakértője, hanem egyben professzionális menedzser is, aki állandó jelleggel szem előtt tartja az állampolgárok igényeit. (Dreschler, 2009, p. 13.)

⁷¹ 32. ábra: Egyes rendőri tevékenységek közbiztonság javításához való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) – ld. 5.sz. melléklet



lakossággal való szoros kapcsolattartást, a teljesítménykövetelmények teljesítésének kényszere a legmagasabb (3,3) értéket érte el (lásd. 28. ábra).⁷²

A rendőrségi teljesítményértékelési rendszer fentebb felvázolt anomáliái számomra nem azt a közkeletű nézetet támasztják alá, hogy a teljesítményértékelési rendszerünk egészében véve rossz és alkalmatlan funkciójának betöltésére. A kompetenciafejlesztésre épülő teljesítményértékelés lehetővé teszi, hogy a szervezeti célok teljesülése az egyes tagoknak a szervezeti teljesítményben képviselt hozzáadott értéke által valósuljon meg. Mindezt nehezíti azonban, hogy a teljesítmény fogalma nem tisztázott, sok esetben még a szakirodalom sem definiálja, jelentését közismertnek feltételezi (Révész, 2015, p. 23.). A rendszer zárt, nem ismertek azok a folyamatok, amelyek alapján a szervezet elé állított legátfogóbb célok megszületnek. Nem lehet pontosan megítélni azt, hogy e célok mennyiben szolgálják a rendőrség társadalmi rendeltetését, a közösség közbiztonsággal és rendőrséggel szemben támasztott igényeit. Az ehhez szükséges feltételek közül hiányzik a teljesítményértékelés hozzáférhetősége, átláthatósága, elszámoltathatósága, és híján vagyunk a teljesítményértékelés és a szervezet teljesítményének összefüggéseit vizsgáló kutatásoknak is.

Az viszont a leírtakból egyértelműen kirajzolódott, hogy a rendszer jelenlegi alkalmazása nem aknázza ki a benne rejlő lehetőségeket. Távlatossága hiányzik, hiszen nem épít stratégiára, egyéves terminusokban határoz meg ágazati célokat és egyéni kompetenciafejlesztést egyaránt. Gyakorlati alkalmazásának súlypontja eltolódik a múltban megvalósult teljesítmény értékelése irányába, a rendszer fejlesztést elősegítő funkciója kevésbé érvényesül. Nem is kellően operatív, ehhez hiányzik a teljesítménnyel kapcsolatos fogalmak kidolgozottsága és az az egységes szemlélet, amely alapján objektíve eldönthető egyénről és szervezetről egyaránt, hogy adott értékelési ciklusban milyen szinten teljesített. Emiatt a rendszer értékelő-visszacsatoló funkciója bizonytalanná válik, motiváló hatása nem érvényesül kellő hatásfokkal. A stratégiai szemlélet kialakulására és a szervezet rugalmas alkalmazkodóképességére is hátrányosan hat, hogy a teljesítményértékelés célkitűzései többnyire bázis alapúak, nem a jövőben várható, tervezhető feladatokhoz kötődnek. A társadalom közösségei sem a célok kitűzésének folyamatában, sem azok teljesítésének számonkérésében nem vesznek részt. Ez abban is tükröződik, hogy a

⁷² 28. ábra: Egyes tényezők akadályozó szerepének mértéke a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás szempontjából – ld. 5.sz. melléklet



megállapított teljesítménykövetelmények közül több a rendőri intézkedések mennyiségi alakulását értékeli, és egészen az utóbbi évekig nem, vagy csak nagyon áttételesen érvényesültek benne a közösségi szükségletek.

A teljesítményértékelés (egyik) Achilles-sarka: a bűnügyi statisztika:

„Van egy kaloda, amelyből a rendészet nem képes kilábalni évtizedek óta, ez pedig a rendőri munkát alapjában átszövő statisztikai szemlélet. Holott a regisztrált jogsértéseket tartalmazó hivatalos bűnügyi statisztika csak az érem egyik oldala kellene, hogy legyen, mégis kizárólagos fokmérőnek használják. A másik oldal az emberek szubjektív biztonságérzete, a bizalom a rendőrség iránt, azaz a társadalmi értékelés. Ez teljesen háttérbe szorul. A statisztika alapján azonban számos fenntartás, kétely és probléma fogalmazható meg.” (Christián, 2018, p. 40.)

Christián László szavai a rendőrségi munka eredményességének belső, szakmai megítélését évtizedeken keresztül egyedülként meghatározó Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (rövidítve: ENYÜBS) és elődje az Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (rövidítve: ERÜBS) bírálatainak esszenciájaként is felfoghatók. Az 1964 óta fennálló rendszerrel szembeni kritikák megfogalmazói leginkább a közbiztonság állapotának és a rendőrség teljesítményének megítélésében betöltött abszolutizált szerepe feletti aggodalmuknak adtak hangot (Lásd Kertész, 1998; Finszter, 2009; Kó, 2016; Vári, 2017; Christián 2018). Érvelésük fő hangsúlyai az alábbiak:

- A bűnügyi statisztika adatszolgáltatói és a teljesítményértékelés alanyai egyaránt a nyomozó hatóságok, amelyeknek alkalmuk nyílik az adatok manipulálására.
- Az ENYÜBS a nyomozó hatóságok előtt ismertté vált, regisztrált bűncselekmények vonatkozásában informatív, a bűnözés jelentős része azonban a hatóságok elől rejtve marad. A látens bűnözés azonban része a közbiztonság állapotának. Úgyis nem nyújt információt az úgynevezett kriminális szabálysértések alakulásáról.
- A bűnügyi statisztika jelenlegi rendszere követő jellegű, azaz a bűncselekményeket és a hozzájuk kapcsolt büntetőeljárásokat nem a keletkezésük, hanem a nyomozások befejezésének és az egyes ügyészi intézkedések meghozatalának időpontjában regisztrálja.
- Az egyes rendőrkapitányságok teljesítményének ENYÜBS alapú összevetése elhibázott következtetésekhez vezethet, hiszen a bűnügyi statisztika jelenlegi rendszere nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat, az így teremtett „versenyhelyzet” kétes értékű, a statisztikai adatok manipulálását vonhatja magával.

A fentiek miatt a rendszer – bár mind politikai, mind szakmai körökben évtizedekig őrizte monopolhelyzetét – csak korlátozottan alkalmas egy adott időszakra



vonatkozóan a közbiztonság állapotának vagy a rendőrség teljesítményének a megítélésére. Az utóbbi években azonban a statisztikai szemlélet érvényesülése a rendőrség teljesítményének megítélésében sokat finomodott, alkalmazásában fellelhetőek a szolgáltatásorientált rendőrségi működés igényének bizonyos jegyei.

Jelentős előrelépés, hogy - bár az ENYÜBS adatai a mai napig meghatározóak a rendőrség szervezeti teljesítményértékelésében – a bűnügyi statisztika kizárólagossága az utóbbi években megszűnt. Az évezred második évtizedében egyre erőteljesebben érvényesül a megélt biztonság, a szubjektív biztonságérzet fontossága. E változást az előbbieken idézett Christián is üdvözli, amikor értékelése folytatásaként az akkori borsodi (ma Zala vármegyei) rendőrfőkapitány, Vereczkei Csaba álláspontját idézve rámutat arra, hogy a rendőrség vezetői tudják: az embereket nem érdeklik a statisztikai diagrammok, a saját bőrükön megtapasztalt közbiztonságot érzik legfontosabbnak (Christián 2018, p. 40.).

E szemléletet magam is meg tudom erősíteni.

„...lehetnek nekünk nagyon szép statisztikai mutatóink, sokkal fontosabb az, hogy a területen lakó állampolgárok megfelelő biztonságban érezzék magukat (...) Minden évben a Belügyminisztérium méri az önkormányzatokon keresztül a lakossági elégedettségi szintet a rendőrség munkájával. Ez 2012-ben még 3,75% volt Fejér megyét illetően, 2015-ben 4,22%”
(Jegyzőkönyv 2016, p. 6.)

A fenti mondatok az FMRFK vezetőjének, dr. Varga Péternek a rendőrség 2015-ös tevékenységéről szóló beszámolójához fűzött szóbeli kiegészítése során hangzottak el. A gondolatok minden szakmai értékelésben, beszámolóban visszacsengenek. Dolgozatom szempontjából külön relevanciája van az említett önkormányzati értékeléseknek. Egy későbbi, 2018-as beszámoló mellékletében a 2011-től mért adatok teljes sorát bemutatja a főkapitánysági beszámoló, melyből az derül ki, hogy a megye önkormányzatai a településeken végzett rendőri tevékenységet (1-5-ig terjedő skálán) a kezdő év 3,75-es átlagához képest évről évre egyre magasabbra értékelték, 2018-ra ez 4,53-ra nőtt (Beszámoló 2019, 3. sz. melléklet). A felmérés módszertanáról keveset tudunk, miként arról is, hogy a megkérdezett önkormányzatok hány százaléka adott értékelést és ezeket mire alapozták. Az eredményekből tükröződő növekvő elégedettség hitelességét így nem lehet egyértelműen megítélni, a felmérés ténye azonban jelzi, hogy a rendőrség teljesítményét érintően a BM fontosnak tartja az önkormányzatok véleményét.

Egyértelműen üdvözlendő, hogy a teljesítményértékelés szempontjai között több éve helyet kap a nyomozó szervek eljárásaiban rögzített kármegtérülési (a bűncselekménnyel okozott és az eljárás során megtérült kár aránya) és időszerűségi



mutató (a nyomozási idő az eljárások felderítési és vizsgálati szakaszában). Mindez különösen annak tükrében jelentős elmozdulás a szolgáltatásorientált rendőri tevékenység irányába, hogy a megelőző évtizedekben a rendőrségi munka minőségét csupán a nyomozási és a felderítési eredményesség mutatóinak alakulása jellemezte mind a szakmai, mind a politikai értékelésekben⁷³.

4.3.1.1 Javaslat a programértékelés alapú teljesítményértékelési rendszer bevezetésére

Ahogy arról már korábban szó volt, az önkormányzatok korlátozott kontroll-lehetőségei közé tartozik a vezetői kinevezések véleményezése, a tájékoztatás kérése és a rendőrség éves beszámoltatása. A beszámoltatás azonban szintén múltorientált, távlati célok véleményezésére nem terjed ki. A rendőrkapitányi kinevezések alkalmat kínálhatnak arra is, hogy a kinevezési jogkör gyakorlója és az önkormányzatok rögzítsék a közbiztonság kinevezés előtti kiinduló állapotát, az ötéves, határozott ideig szóló kinevezés végén elérendő célállapotot. Ezek alapján a kinevezés feltétele a célállapot eléréséhez szükséges stratégiai program szakmai elfogadása, melyben a kinevezés előtt álló vezető feltünteti annak éves rész céljait. A stratégiai programot az önkormányzat a kinevezés előtt álló vezető személyével együtt véleményezi. Az éves beszámolók ezt követően a rész célok teljesüléséről adnak számot. A beszámolók elfogadásának kérdése így egzakt tényeken alapulhat, nem silányulhat a múltban megtapasztalt szimpátia-szavazással.

A teljesítményértékelés stratégiai célkitűzéseinek alapját a stratégiai program célállapotával kapcsolatban rögzítettek képezik, ezt pedig éves rész célokra lehet bontani. A szervezeti és egyéni értékelés további célkitűzései e program megvalósulásának alárendelhetők, így azok egy irányba tartanak, a teljesítmény megítélésének objektív bázisát a program alapú működés jelentheti.

A fentiekkel a szervezet és az egyén fejlesztését a közösség biztonsági igényeinek alárendelő értékelés megvalósítható a jelenlegi rendszer vázán is, amennyiben a szervezet szintjén fókuszba tudjuk állítani a közösségi szükségletekből fakadó stratégiai célkitűzések következetes végrehajtását, a transzparenciát és a kooperativitást. Az egyéni teljesítményértékelést pedig munkatársainknak a szervezeti célok megvalósításához szükséges fejlesztéseknek rendeljük alá, és e

⁷³ A nyomozási eredményesség az eredményes nyomozások arányát az összes nyomozáshoz képest mutatja, míg a felderítési eredményesség ezt az ismeretlen tettes ellen indított eljárásokon belül értelmezi.



fejlesztési folyamatra az emberi erőforrás-gazdálkodás szerves részeként tekintünk.

4.4 Az Egységes Segélyhívó Rendszer

A segélyhívások kezelésének a rendőrség és a társadalom viszonyára gyakorolt hatásvizsgálatát több szempont is indokolta. Az absztrakt rendészet jelenségénél maradva az első, hogy Terpstraék a segélyhívások központosítását, a hívásfogadók személy- és helyismeretének hiányát és az ebből fakadó eltávolodást az elidegenedés egyik fő okának tekintették (Terpstra et. al. 2019, p. 342.). Más oldalról a segélyhívások fogadásának rendszere azért is lehet az absztrakt rendőrség jelenségének alkalmas indikátora, mert ez a rendőr-polgár érintkezések első felülete. A segítségre szorulóknak itt közvetlen benyomást szereznek a rendőrség biztonság-szolgáltató funkciójának ellátásáról.

Az előzőből fakadó harmadik ok, hogy a segélykérések és az azokra történő gyors reagálás a legdirektebb mód arra, hogy az állam által irányított rendőrség tevékenységébe a polgárok is beleszólhassanak, hiszen a hívásokon keresztül közvetlenül „rendelik meg” a számukra legmegnyugtatóbb biztonsági szolgáltatást. A fentiekből következően a segélyhívások kezelése jelentősen hozzájárul a rendőrség és védelmezett közösségei kapcsolatának alakításához, hazai helyzetének tanulmányozása adalékkul szolgálhat e viszony mélyebb megértéséhez.

Az Egységes Segélyhívó Rendszer (ESR-112) magyarországi alkalmazásának tanulmányozása során félig strukturált interjúkat készítettem a két hazai hívásfogadó központ vezetőjével, a működésük irányítását és szakmai ellenőrzését végző ORFK Ügyeleti Főosztály vezetőjével és a segélyhívásokra történő reagálások irányítását megyei szinten szervező FMRFK Tevékenységirányítási Központjának vezetőjével.⁷⁴ A főkapitányság vezetőivel készített interjúk során kitértünk az ESR-112 tapasztalataira. A soft forrásokon kívül elemeztem, értékeltem és felhasználtam az ESR működésével összefüggésben rendelkezésre álló statisztikai adatokat. Áttekintettem továbbá a rendszer bevezetésével és alkalmazásával kapcsolatban keletkezett sajtócikket. A fentiek alapján a rendszer működésével, valamint a rendőrség eltávolodásához való hozzájárulásával összefüggő megállapításaimat az alábbiakban foglalom össze.

⁷⁴ Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság, Ügyeleti Főosztály vezetőjével, dr. Háblicsek Nikolettával r. ezredessel, a Szombathelyi Hívásfogadó Központ vezetőjével, dr. Balázs Zsolt r. ezredessel, a Miskolci Hívásfogadó Központ vezetőjével, Bóna Gyula r. alezredessel, valamint a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Tevékenységirányítási Központjának vezetőjével, Halász Attila r. alezredessel



4.4.1 A rendszer bevezetése, működésének kezdeti tapasztalatai

Magyarországon 2014 óta működik az ESR-112, melynek működtetése az erről szóló Kormányrendelet⁷⁵ alapján a rendőrség feladata. Létrehozásának céljával kapcsolatban interjúalanyaim megemlítették, hogy európai uniós tagságának feltétele volt a segélyhívó rendszer modernizálása. Korábban a megyei rendőr-főkapitányságok ügyelei kezelték a 112-es segélyhívásokat, nem csupán a rendőrségre érkezőket, hanem azokat is, amelyekben a mentőktől vagy a tűzoltóktól kértek segítséget. A központok létrehozásának egyik fő célja az addig a hívások fogadását és a reagálások megszervezését is végző ügyelekek profiltisztítása, a segélyhívó és tevékenységirányító rendszerek szétválasztása volt. Ezt az elkülönítést az is indokoltta, hogy az ESR-112 bevezetésekor a segélyhívások több mint 70%-a beavatkozást nem igénylő hívás volt, melyek kezelése jelentős terhelést jelentett a tevékenységirányításért is felelős rendőrségi ügyeleteken. Mindemellett elvárás volt az is, hogy a kor technikai és informatikai vívmányai (a beérkező hívások földrajzi pozíciójának meghatározása és ennek grafikus felületen való megjelenítése) elérhetőek legyenek az operátorok számára. A rendszer bevezetéséről szóló kormányzati döntés szerint két hívásfogadó központ (Szombathelyen és Miskolcon) fogadja a beérkező segélyhívásokat. Ezek 60/40%-ban oszlanak meg a két központ között a miskolci központ javára, ez jelentkezik a fogadóállomások és az operátorok rendszeresített létszámában is. A híváskiosztás georedundáns módon működik, tehát bármelyik központ meghibásodása vagy túlterhelése esetén a másik veszi át a szerepét. A beérkező hívások kezelésének tartalmi szempontjaira vonatkozó célkitűzésekről a Szombathelyi Hívásfogadó Központ vezetője, dr. Balázs Zsolt r. ezredes a vele készített interjú során így nyilatkozott:

„A kialakításánál a fő cél az volt, hogy a rászorulóknak egységes protokoll alapján, egységes eljárási rend alapján részesüljenek segítségben. Cél volt az is, hogy a külföldi bejelentők segélyhívásait is megfelelően lehessen kezelni. (Ma minden napszakban van olyan munkatársunk, aki nyelveket beszél, ilyenek az angol, a német, a román, a szerb, a horvát, de van spanyolul, lengyelül beszélő kollégánk is.) Úgyszintén célul tűztük ki azt, hogy a bejelentők azonnal kapcsolatba kerülhessenek azzal, aki a problémájukon segíteni tud. (Ma a teljesítmény fontos mércéje, hogy kollégáink 10 másodpercen belül fogadják a segélyhívást. Tehermentesíteni szeretnénk volna a megyei rendőr-főkapitányságokat, a katasztrófavédelem és a mentőszolgálatok ügyeleit azzal, hogy csak a tényleges intézkedést igénylő hívásokat juttatjuk el hozzájuk. Ennek a másik oldala, hogy az is célként került megfogalmazásra, hogy olyan szakemberek fogadják a hívásokat, akik profiltisztán ezzel foglalkoznak.”

⁷⁵ A segélyhívásokat fogadó szerv hatásköréről, feladatairól, továbbá feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 361/2013 (X.11.) Kormányrendelet



A társadalom bizalmának elnyerése fontos szempont volt a Hívásfogadó Központok munkatársainak képzése során is, melynek kommunikációs moduljában prioritást élvezett a szolgáltató jelleg hangsúlyozása (Csomós-Molnár, 2016, p. 109.).

Bár a rendőrség munkáját érintően a Skóciában tapasztalathoz hasonló súlyos hibák nem kísérték a magyarországi ESR működését, a sajtó és a közvélemény számos kritikával illette azt (URL-146-148). A bírálatok a rendszer túlbürokratizáltságát, az abban dolgozók szak-, hely- és személyismeretének hiányát, a reagálási idő megnövekedését érintették leginkább. A kritikus hangok 2017-ben erősödtek fel, amikor több segélyhívás esetében a központok nem a megfelelő címre irányították a mentőket és a tűzoltókat. A késedelmes intézkedésekkel érintett esetek közül nem egy a segítségre szoruló halálával végződött. A sajtócikkek a rendőrség működését érintően ilyen súlyos következménnyel járó eseteket nem tártak fel. A rendszer működésének és a rendőrség elvontságát katalizáló hatásának illusztrálására azonban nem csupán a súlyos következménnyel járó események alkalmasak.

„Néha egyszerűbb esetekben sem tökéletes a 112. Egy olvasónk azt írta: az 56-osok terén egy szabálytalanul parkoló Jaguár miatt nem tudott kiállni a kocsijával. A rendőrséget hívta, de a 112-t kapcsolták. Részletesen elmagyarázta a helyzetet, de kicsit az volt az érzése, hogy "a vonal túloldalán ülő férfi, nem rendelkezett olyan kvalitásokkal, hogy megértse a helyzetet és megfelelően tovább is adja az információt". Tényleg nem sikerült. Olvasónkat 20 perc múlva felhívták a rendőrségtől és határozott hangnemből felszólították, hogy azonnal álljon el az autójával. Amikor elmondta, hogy ő a bejelentő és ő nem tud elindulni, a hölgy stílust váltott és hamar realizálta, hogy fals információt kapott.” (URL-149)

Az intézkedést nem igénylő hívások magas száma miatt a bevezetés során kiemelt fontosságú volt a rendszer megismertetése, elfogadtatása és a 112-es hívószám helyes használatával kapcsolatos ismeretterjesztő tevékenység. A rendőrség e téren tett erőfeszítéseiről dr. Hablicsek Nikolett r. ezredes, az ORFK Ügyeleti Főosztályának vezetője az alábbiakat mondta el:

„Az Emberi Erőforrások Minisztériumával van egy közös projektünk, amelyben az általános és középfokú oktatási intézményekben e-learning tananyagként szerepel a segélyhívó számok használata. Másrészt a munkatársaink is tartanak előadásokat óvodáktól nyugdíjas klubokig minden korosztályt megszólítva a rendszer helyes használatának oktatására. Stratégiai partnerünk az ORFK Kommunikációs Szolgálata, az utóbbi években több propagandakampány és kisfilm született. A social media elérésünk ezeknél a filmekenél jelentős, akár egymillió feletti. Az óvodások számára lego emberkével készítettünk oktatófilmet, ez is nagyon népszerű volt. Több médium rendszeresen foglalkozik a kérdéssel. A Rádió 1 reggeli műsorában hónapokig téma volt a segélyhívások megfelelő használata és az ezzel kapcsolatos kampány.”

A kampányok fokozatosan váltották be a hozzájuk fűződő reményeket. Ezt jelzi, hogy az ESR-be érkező valós segélyhívások száma 2015 és 2020 között 979.083-ról 1.601.437-re, az információt kérő hívásoké pedig 527.647-ről 627.769-re emelkedett. Eközben az



intézkedést nem igénylő hívások száma 3.332.299-ről 2.226.689-re csökkent (URL-150). A kritika 2017 után elhalkult, újabb bíráló vélemények már nem jelentek meg.

4.4.2 A szervezeten belüli elfogadottság

A bevezetés időszakában jelentős volt a rendszer belső elutasítottsága is. Fogadtatását meghatározta a „rég rendszerrel” kapcsolatban érzett nosztalgia, melyet egy, a rendőrség Tevékenységirányítási Központjában dolgozó rendőr sajtóban megjelenő véleménye is tükröz.:

„Régen a rendőrség úgy működött, hogy felhívtad a 107-et, akkor kapcsolták azt, ahova szeretted volna. Elmondtad a gondodat, mire kiküldték a járőrt. De sokan, főleg kisebb településeken tudták a helyi rendőrség számát, azt hívták közvetlenül. Akik ott felvették, sokszor azt is tudták, hogy ki telefonál, kik a notórius telefonálók. Tudták, hogy kit kell komolyan venni, kit nem, ismerték a területet.”

Forrásunk azt mondja: ez úgy változott, hogy megszüntették az összes kapitánysági ügyeletet az országban, és létrehoztak két call centert, Miskolcon meg Szombathelyen.

„A kapitánysági ügyeletek megszűntek. Ennek a call centernek az lenne a dolga, hogy az ügyeletes fölveszi a telefont, megjelenik a képernyőn egy táblázat, beírja a telefonáló számát, nevét, címét, meg hogy mi a gondja. Ezt az adatlapot át kéne küldeni a megfelelő megyei tevékenységirányító központba (TIK), ami átvette a kapitánysági ügyeletek szerepét. Ott megnézik az adatlapot, hogy melyik kapitánysághoz, őrshez tartozik, és kiküldi a járőrt. Ez most körülbelül három vagy négy lépcsővel több, mint az, hogy te fölveszed a telefont, máris mondják a problémájukat, és te – ha kell, mert sürgős az ügy, például betörés – küldöd a járőrt. Itt először a call center fölírja az adatokat, átküldi az adatlapot a TIK-be, az elolvassa, ha kell, visszahívja a bejelentőt, ha szerencséje van, fölveszi, ha nem, nem, akkor megnézi, melyik kapitánysághoz tartozik, azt fölhívja, ha van ott valaki.” (URL-151)

A belső elfogadottságot érintően a vezetői interjúk is értékes tapasztalatokkal szolgáltak. A megkérdezett, rutinos vezetők mindegyike hosszú ideig dolgozott az ESR-112 rendszer bevezetését megelőzően is, így kellő összehasonlítási alappal mondtak véleményt az új rendszer akkor hétéves működéséről. Abban a véleményük egyöntetű volt, hogy a rendszer bevált. A segélyhívások kezelésének rendszeréről szóló kérdés hallatán sokan „sztorizásba” fogtak a régi időkről, amikor a rendőrkapitánysági ügyeleteken dolgozókat rendkívül lekötötték a rosszindulatú hívások. Szintén élénken él az emléke az új rendszer bevezetési időszakának, amikor erősen kiütközött a TIK-ekben dolgozók hely- és személyismeretének hiánya. Egy korábban rendőrkapitánysági, ma pedig szakirányító, megyei rendőr-főkapitánysági osztályvezetőként dolgozó vezető szemléletesen foglalta össze a rendszer „evolúcióját”:

„Hozzászoktunk ahhoz a régmúltban, hogy volt mondjuk a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon egy ügyeletes tiszt, volt egy ügyeletestiszt-helyettes, és mindig tudtuk, hogy kihez kell fordulni, mert láttuk a fizimiskáját, és megbíztunk benne (...). Aztán amikor a központosításra került a sor, akkor gyakorlatilag sok esetben egy arctalan, általunk nem ismert munkatárstól kaptuk azokat az utasításokat, amelyek teljesen szakszerűek és



jogszerűek voltak, és szakmaiak, de nem tudtuk kicsoda ő (...) De megtanultunk ezzel is élni és gyakorlatilag már személyes ismeretek kapcsán, tehát már ismerik egymást. Ezt elősegítették azok a csapatépítő tréningek is, amelyekre meghívtuk a TIK-nek az állományát, és velük találkozási megbeszéljük ezeket a dolgokat, és azt gondolom, hogy ez most már zökkenőmentesen működik ez a tevékenység. Az is jó ebben az egészben, hogy gyakorlatilag van egy előszűrő, és így nem minden csapódik le már a rendőrkapitányságon, mert elképzelhető, hogy már mindjárt itt a TIK ügyeletes ezt lereagálja, és így gyakorlatilag már nem kell a szolgálatirányító parancsnokoknak ezzel foglalkozni.”

A hely- és személyismeret kezdeti hiányát a TIK-ek megszervezésének időszakában a vezetők azzal is igyekeztek enyhíteni, hogy a megszűnő rendőrkapitánysági ügyeletek állományából toborozták tagjaikat, így minden területhez rendelkezésre állt megfelelő ismerettel rendelkező szakember.

A vezetői vélemények alapján úgy tűnik, hogy a rendszer érdemi előrelépést hozott a segélyhívások kezelésében és a tevékenységirányításban is. Néhány vezető azonban fontos hibapontokra mutatott rá válaszában. Az egyik ilyen, hogy a kollégák minden érdemi döntést a TIK-től várnak.

„Nagyon sokszor szembesülök azzal, akár személyesen visszahallgatva a hanganyagot, akár hallgatva a rádiót, akár egy-egy kiemelt ügynél az utólagos vizsgálódás során, hogy már nem beszél olyan rendszeresen, nem együtt lélegzik a járőr a forrányom parancsnokkal, a váltásparancsokkal, most mindegy is, lehetne ezt még bővíteni, hanem azt mondja, hogy „figyelj, én visszajelentek a TIK-nek, aztán majd a TIK eldönti, hogy itt hogy legyen. Majd a TIK megmondja, és akkor az majd úgy lesz”. Nem baj, ez az egységességet jól szolgálja – amiről beszélünk –, hogy itt is így gondoljuk, ott is úgy csináljuk, másrészt meg egyfajta tipikus önállótlan irányába mozdulunk el.”

E véleménnyel áll összhangban egy másik vezető tapasztalata is. Az általa ismertetett helyzet rámutat arra is, hogy az absztrakt rendőrség jelenségének belső, szervezeti dimenzióját hogyan erősítette fel a tevékenységirányítás új rendszere.

„Én még olyankor is hívtam a 112-t, amikor tudtam, hogy... – hát igen, én a szolgálatirányítókkal nagyon nehezen vagyok, számtalanszor van, hogy mondom nekik egy feladatot, és nincs végrehajtva, viszont tudom, hogy ha a 112-re betelefonálok, akkor az végre lesz hajtva. Úgyhogy biztos, hogy nem tetszik nekik, de én élek ezzel a lehetőséggel, és akkor tudom, hogy valami reagálás lesz rá. Időnként megint megpróbálom a szolgálatirányítót, de már túl sok próbálkozásom is kudarcba fulladt, és másnap derült ki, hogy nem küldtek senkit oda, ahova kellett volna. Úgyhogy a 112-vel kapcsolatban nekem jó tapasztalatom van.”

A másik – több vezető által is megfogalmazott – negatív jelenség, hogy a rendszer tevékenységirányítási alrendszere azért nem tud kellő hatásokkal működni, mert a közterületeken nem dolgozik kellő számú küldhető járőröző egység.

„A kezdeti gyerekbetegségét (a rendszer. a szerk.) kinőtte, akkor lehetne ez még jobb, nyilván a TIK-vel együttműködve, hogy ha több egységük lenne. Tehát azt mondom, hogy lenne mondjuk 3-4 egység, és akkor tényleg. Hogyha 1-ből válogatsz, akkor kit küldesz? Azt az 1-et. (...). De amikor látod a GPS adatok alapján, hogy van egy egység 2 km-re, van egy 10-re meg egy 22-re, nagyon jól össze lehet ezt szervezni.”

4.4.3 Külső elfogadottság



A külső, lakossági elfogadottság növelése érdekében a rendőrség a rendszer tesztidőszakától kezdődően komoly erőfeszítéseket tesz. A nemzetközi segélyhívó napon (február 11-én) szervezett nyílt napok, az egyházi táborokban, nyári táborban, falunapokon tartott ismeretterjesztő foglalkozások is gyakoriak. Ilyenkor a Tevékenységirányítási Központok szakembereivel együtt modellezik a segélyhívások folyamatát, vagyis azt, hogy egy-egy hívás alapján milyen rendőrségi intézkedések születnek. A Miskolci Hívásfogadó Központ vezetője, Bóna Gyula r. alezredes kiemelte tanulságos eseteket bemutató social media kampányaikat is.

„Azt hiszem, büszke lehetek arra, hogy a mi hívásfogadó központunkhoz köthető a rendőrség eddigi legsikeresebb instagram kampánya, ami egy ötéves kislány, Elena nagyon stramm és ügyes segélyhívásához köthető. A történet hárommillió elérése is mutatja, hogy mekkora volt ennek a népszerűsége, magam 14 helyen nyilatkoztam.”

Annak érdekében, hogy a segélyhívások kezelése ne váljon sematikussá, mindkét központban egy-egy pszichológus dolgozik, aki azonnali segítséget tud nyújtani az operátorok számára olyan esetekben, amikor megrázó segélyhívással szembesülnek, vagy velük szemben intoleráns a hívó. Rendszereznek a kommunikációs és konfliktuskezelési tréningek, mindkét központ foglalkoztat oktatási referenst, akik az operátorok képzésének utánkövetése mellett a hívásfogadások kiértékelését is elvégzik, majd utóbb ezeket hasznosítják a képzésekben.

A hívásfogadók empátikus készsége a kiélezett helyzetekben különösen fontos, az érzékenyítésnek pedig nem csupán a hivatalos formái lehetnek eredményesek. Interjúalanyaimmal ismertettem a Terpstráék tanulmányából megismert skóciai esetet, és megkérdeztem tőlük, mit gondolnak arról, hogy a magyar rendszerben mekkora eséllyel fordulhat elő a skót példához hasonló esemény. A válaszokból kiderült, hogy az ilyen súlyú hibák esélyét többek között a működés garanciális szabályaival igyekeznek minimalizálni. Ezek közé tartozik, hogy mindig legyen elegendő operátor, és közöttük mindig legyenek idegen nyelveket beszélők is. A hívások fogadására vonatkozó tíz másodperces szabály szintén alapkövetelmény. Sokat segít a rendszer üzemeltetéséhez használt technológiák folyamatos fejlődése. A lényeg azonban a rendszert tartalommal megtöltő emberekben van.

„A hibákat kizárni sehol sem lehet, de van olyan fejlett a rendszer, hogy ezt minimalizálni tudjuk. A helyismeret nagyrészt kiváltják a fejlett GPS technológiák. Erre egy példát említenék. Egy Veszprém megyei településről nemrég kaptunk egy bejelentést, melyben elmondták, hogy egy 65 éves úr, aki Parkinson kórban szenved, elindult a bejelentőhöz, de nem érkezett meg. Meg is szervezte a bejelentés alapján a rendőrség a kutatást, de nem találták meg az urat, egy idő után felfüggesztették azt. Az egyik rokon felhívta az eltűnt rokont, akit előtte felkészítettünk arra, hogy mit mondjon. Elmondta az idős úrnak (aki nem tudott beszélni), hogy attól függetlenül, hogy nem tud beszélni, hívja fel a 112-t, mert a hívása alapján be lehet azonosítani a tartózkodási helyét. Az úr ezt megértette, felhívta



központunkat, és mi szinte méterre meg tudtuk állapítani, hogy hol van. Megadtuk a pontos helyszínt a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság Tevékenységirányítási Központjának, a rendőrök pedig a helyszínre érkezve rögtön meg is találták az eltűntet.

Egy másik esetben szintén nemrég egy hívást kaptunk, ahol a hívó csak hörögni tudott, nem tudott semmilyen adattal szolgálni. Kollégánk komolyan vette a hívást (pedig sok hasonló rosszindulatú hívással is találkozunk), és a hívás helyadatai alapján irányította a helyszínre a katasztrófavédelmet és a mentőket. A helyszínre érve kiderült, hogy a telefonáló stroke-ot kapott.”

– mondta erről Bóna Gyula. Szintén a vele készült interjúból tudhatjuk az alábbiakat:

„Egy betelefonáló idegen nyelven kért segítséget. Kollégáink az összes világnyelven próbáltak vele kommunikálni, de sikertelenül. Kiderült, hogy a telefonáló török volt. Próbáltunk tőle olyan információkat szerezni, amelyekkel ő maga és a tartózkodási helye is beazonosítható. Kollégánk felsorolta az összes autómárkát, így derült ki, hogy a telefonáló egy MAN-nal érkezett az országba. Közben a háttérben – miután a telefonálóról megtudtuk, hogy török – lázasan kutattunk tolmács után, kisvártatva találtunk is egyet, aki vállalta a közreműködést. Konferenciahívásba kapcsoltuk a telefonálóra, kiderült, hogy egy telephelyen van, melyet a GPS adatok alapján tudunk behatárolni. A rendőrség a helyszínen megállapította, hogy a telefonálóra rázárták a telephelyet, miközben ő a kamionjában aludt, azonban súlyos gyomorproblémái keletkeztek, ami miatt kórházi kezelésre szorult.

Ezek a példák számomra azt mutatják, hogy a szakmai tudáson túl az empátikus készséggel is nagyon sok nehéz helyzetet lehet kezelni. Az empátikus hozzáálláshoz azonban olyan munkakörnyezet is kell, amelyben a kollégák kellően érzékenyített lelkiállapotban tudják kezelni a hívásokat. Erre is mondok egy példát. Hívásfogadó kollégánknak születésnapján felköszöntöttük. Kis ünnepséget szerveztünk neki, aminek nagyon örült. Ezután, napi munkája során kapott egy hívást egy gégemetszett hívótól, aki nem tudott beszélni, leginkább csak nyöszörgő hangokat tudott hallatni. Kollégánknak türelmesen, lassú, szisztematikus munkával, kopogásos módszerrel kérdezte ki a bejelentőt. (Kopogásos módszer az, amikor a beszélni képtelen segélyhívó egyet kopog a telefonja hangszóróján az eldöntendő kérdésre, ha „igen, kettőt pedig, ha „nem” a válasz) Kiderült, hogy komoly egészségügyi gondjai vannak a bejelentőnek, ami miatt ellátásra szorul. Az ilyenhez hasonló lassú és sok türelmet igénylő procedúrákat akkor tudják kollégáink kellő empátiával kezelni, ha az a környezet, amelyben dolgoznak, őket is empátiával kezeli. Azt gondolom, hogy a kolléganő türelmes hozzáállásában benne volt az is, ahogy a munkatársai a születésnapján megköszöntötték.”

4.4.4 A segélyhívásokhoz és a tevékenységirányításhoz kapcsolódó teljesítményértékelés

Az ESR-ről és a tevékenységirányítási rendszerekről is elmondható, hogy működésükben a súlypontok finomhangolása a teljesítményértékelés szempontjain keresztül is megvalósítható. Interjúim során arra is kíváncsi voltam, hogy a hívásfogadó központok és a tevékenységirányítási központok vezetői milyen szempontok alapján ítélik meg a szervezet és az abban dolgozók teljesítményét, és ez miként kapcsolható össze a rendőrség és a társadalom viszonyával. Az ESR-hez kapcsolódó teljesítményértékelést országos rendőrfőkapitány-helyettesi intézkedés szabályozza. Ebben alapvető, objektív teljesítménykövetelmény, hogy a beérkező hívásokat tíz másodpercen belül fogadni kell. Ezt az operátorok vezetői egyrészt a rendszeradatok alapján, másrészt teszhívásokkal ellenőrzik. (A Szombathelyi Hívásfogadó Központ



vezetője, Balázs Zsolt a vele készített interjú idején elindított tesztívását az operátor két másodpercen belül fogadta.) A TIK-eknél hasonlóan objektív mérce a hívások fogadásához és az azok alapján indított intézkedésekhez kapcsolódó reagálási idő.

Mind a segélyhívások, mind pedig a tevékenységirányítás teljesítményértékelésének kiemelt szempontja a lakossági panaszok száma és megalapozottsága. A Hívásfogadó Központok tevékenységét érintő évi kb. 15 panasz a beérkező, milliós nagyságrendű híváshoz képest rendkívül alacsonynak mondható, az FMRFK TIK-et érintően pedig az utóbbi két évben nem keletkezett panasz.^{76,77}

A panaszok számszerű alakulásának teljesítményértékelési szempontként történő használata mellett az alapvetően a polgárok és a rendőrség érintkezésén alapuló rendszer működésével kapcsolatban nem látszik az a rendőrségi igény, amely a minőség javítására a telefonálók véleményét is használná. Nincs a szolgáltatási szektorban már megszokott elégedettségmérés, nincsenek a rendszert igénybe vevő polgárok körében végzett közvélemény-kutatások.

4.4.5 Az ESR -112 rendszerben keletkező adatok, információk hasznosulása

A segélyhívások rendszerében jelentős mennyiségű adat keletkezik, amely informatív arra nézve, hogy milyen problémák esetén fordulnak az emberek a rendőrséghez, milyen intézkedések történnek, és ezek hogyan hatnak vissza a rendőrség és a társadalom viszonyára. A segélyhívások és a tevékenységirányítás rendszereinek irányítóival készített interjú során ezért megkérdeztem, a rendszerezett adatok alapján felrajzolható-e a segélyhívások problématérképe. Válaszaikból kiderül, hogy az elemzés megtörténik, azonban az osztályozás nem a rendőrség általánosan elfogadott bűnügyi elemzési szempontrendszer szerint zajlik. Ennek oka, hogy a hívásfogadók civil munkavállalók, nem várható el tőlük, hogy a rendőrségen használatos szakmai elvek szerint sorolják be a hívásokat. Az értékelések célja, hogy az operátorok a megfelelő protokoll szerint adekvát intézkedéseket hozzanak. Habcsek Nikoletta szerint sokkal fontosabb az operátorok problémaérzékenysége, mint a jogi szakmai tudás, ezért kifejezetten törekszenek arra, hogy a hívásfogadókat „ne rendőrré képezzék”, hanem arra, hogy széleskörű szolgáltatásokat nyújtsanak a segítséget kérőknek. Az is része az operátorok felkészítésének, hogy azokon is segíteni kell, akik

⁷⁶ Forrás: Az ORFK Ügyeleti Főosztályának vezetőjével, dr. Habcsek Nikoletta r. ezredessel készített interjú

⁷⁷ Forrás: Az FMRFK Ügyeleti Osztályának vezetőjével, Halász Attila r. alezredessel készített interjú



számára nem a készenléti szervek jelentik a megoldást. Ha valaki például lelki segélyre szorul, a megfelelő szolgálathoz irányítják.

Ha pontos adathalmaz áll rendelkezésre arról, hogy mit tartanak az emberek rendőrségi beavatkozást igénylő problémának, ezek milyen időbeni, földrajzi, jogi vagy kriminalisztikai megoszlást mutatnak, az segíthet a hatékony szolgálat megszervezésében.⁷⁸ A problématerképre vonatkozó kérdésekre Hablicsek Nikolettá az alábbi választ adta:

„Nem volt szempont és nem érkezett igény a rendőrség részéről az elmúlt nyolc évben arra vonatkozóan, hogy milyen problémákkal fordulnak hozzánk a hívók. A kimutatásaink sem kompatibilisek a rendőrségi statisztikákkal. Az viszont látható, hogy a rendőrséghez irányított segélyhívások nem mindegyikében történik rendőri intézkedés. Hogy ennek mi az oka, az külön vizsgálatot igényelne.”

4.4.6 A rendszer fejlesztési irányai

Interjúim utolsó kérdése a rendszer jövőbeni lehetséges fejlesztési irányaira vonatkozott. A kérdéssel – annak szorosan vett, direkt értelmezésén túl – az is célom volt, hogy képet kapjak arról, hogy a rendszert irányító vezetők gondolkodásában szerepet kap-e a rendőrség és a társadalom kapcsolata szempontjából meghatározó találkozási felület szolgáltató funkcióinak bővítése.

A válaszadók elsősorban a rendszer digitalizált jellegének fejlesztésében, lehetőségeinek bővítésében látják a fejlődés útját. Az ötletekből az is kirajzolódott előttem, hogy a digitalizáció és a szolgáltató jelleg fokozása nem feltétlenül egymást kizáró opciók. A fogyatékkal élők számára nemrég vált elérhetővé a rendszer használatát megkönnyítő applikáció, de fontos lehet az ügyfélkapun keresztül történő kapcsolatfelvétel lehetőségének megteremtése is. Nagy lehetőséget látnak az EU-ban forgalomba helyezett járművek esetében 2018 márciusától kötelező gépjárműves e-call rendszer fejlesztésében, mellyel az absztrakt rendőrségről szóló tanulmány példájában bemutatott skóciai esetekhez hasonlóak a jövőben elkerülhetővé válnának (URL-152). Bóna Gyula ugyanakkor megjegyezte azt is, hogy az előrelépéshez nem elegendő csupán a digitalizált rendszerek fejlesztése. Az e-call rendszerben rejlő lehetőségek kiaknázásához szükség van a rendszert használók tudatos viselkedésére, valamint az operátorok kompetenciáinak fejlesztésére is.

⁷⁸ Erre vonatkozóan gyakorlati példával szolgálok a „*Kritikus tömeg elvére épülő vezetés a praxisomban*” című mellékletben (8. számú melléklet).



4.4.7 Következtetések az ESR-112 rendszer vizsgálata alapján

A segélyhívó rendszerek ma már a rendőrség szolgáltatásainak szerves részei. Tény, hogy a személyes rendőr-polgár találkozásokat és a hely- és személyismeretet az eddigieknél jóval kevésbé igénylő rendszer alkalmas a rendőrség absztrakttá válásának fokozására. A kérdés az – miként az a Terpstra és társai által jegyzett tanulmányban is szerepel –, hogy a rendőrség és védelmezett közösségei miként alkalmazkodnak az óhatatlanul bekövetkező helyzethez. A megkérdezett vezetők elfogadták a rendszert, amely a kezdeti hibák kijavítása óta mára egyértelmű előrelépést jelent a múltban alkalmazotthoz képest. Elidegenítő hatását jóval inkább a szervezet belső kapcsolataiban érzékelik, mint a társadalom vonatkozásában. A kritikus vélemények és a panaszok alacsony száma miatt valószínűsíthető, hogy az ESR a közösségek számára is bevált, erre vonatkozóan megalapozott véleményt azonban csak a lakossági vélemények gyűjtésén és értékelésén alapuló kutatásokat követően lehet alkotni. Abban, hogy a rendszer a korábbiaknál összességében jobban szolgálja a segélyhívások kezelését és az ezek által indukált intézkedések irányítását, jelentős szerepe van a rendszer irányításáért felelős vezetők szolgáltatásorientált szemléletének.

E pozitív előjelű summázat azonban könnyen oda vezethet, hogy a rendszer történetét diadalmenetként értékeljük, holott az interjúkból és az elvégzett vizsgálatokból kimutathatók a társadalomtól eltávolodás veszélyét növelő hiányosságok is. Az egyik ilyen, hogy jelenleg nincsenek rendszeres felhasználói elégedettségmérések, így a teljesítményértékelések a lakossági véleményeket csupán a panaszok számszerű alakulásának értékelésével veszi figyelembe. Ez – amennyiben a teljesítményértékelésre az egyén és a szervezet fejlődését segítő aktusként tekintünk – a minőségi szolgáltatáshoz fűződő társadalmi igény kiszolgálásának szükséges, de közel sem elégséges módja.

Akár a segélyhívásokhoz közvetlenül köthető tevékenységirányítást, akár az adott lokális problémák hatékonyabb kezelését segíthetné a segélyhívásokból kinyerhető adatok rendszeres elemzése és értékelése, melyre vonatkozóan még nem jelentkezett igény a rendőrségen.

Az absztrakt rendőrség szervezeti dimenziójához kötődő tapasztalat, hogy a járőrök a napi munkában jóval inkább kötődnek a tőlük sokszor jelentős földrajzi távolságban lévő TIK-hez, mint közvetlen parancsnokaikhoz. Az önálló döntések és intézkedések háttérbe szorulnak, ezeket az irányítóktól várják. Emellett a tevékenységirányítás sem tud igazán hatékony lenni, ha a működési területen kívül végrehajtandó feladatok vagy a létszámhiány nem teszi lehetővé elegendő számú járőröző egység hadrendbe állítását.



A rendszer vizsgálata megerősítette azt a szakmai tapasztalatomból és empirikus kutatásaim által szerzett ismereteimből táplálkozó meggyőződésemet, hogy a működés egyes elemeinek rendszerszintű vizsgálata nem alkalmas arra, hogy abból a rendőrség működésére vonatkozóan teljes képet nyerjünk. A rendszert tartalommal megtöltő szervezeti egységek, egyéneket a rendőrség működésében egyébként valóban tetten érhető elidegenedésen, absztrakttá váláson jelentősen enyhíthetnek és enyhítenek is. Mindezt kiválóan foglalja össze Bóna Gyulának a segélyhívások kezeléséről tett összegző véleménye:

„Lehet, hogy ezek az újítások erősítik a kapcsolatok személytelenné válását, de mi ebben csak követjük a világ trendjeit. Nem mi váltunk személytelenebbé, hanem a világ. A megjelenéseinkkel, az NBT Reakció programjához csatlakozással és a személyes interakciókon alapuló népszerűsítő kampányainkkal oldani igyekszünk ezt a személytelenséget, meg szeretnénk mutatni a munkánk emberi arcát, hogy az emberekben tudatosuljon, hogy ugyan lehet, hogy kommunikációs eszközökön és alkalmazásokon keresztül érintkeznek velünk, de ezeken keresztül is emberekkel állnak kapcsolatban, akik segíteni szeretnének nekik.”

4.5 Összegzés

A globalizált világ folyamataiból egy ország sem tudja kivonni magát, ezért sem számít meglepőnek, hogy a rendőrség absztrakttá válása hazánkban is megragadható. Ez tükröződik vissza a globális biztonsági kockázatok kezelésére összpontosító rendőrségekből, akiknek egyre nagyobb nehézséget okoz a helyi közbiztonsági feladatellátás. Információszerző tevékenységük során egyre inkább az elektronikus adatbázisokra támaszkodnak. Az elektronikus ügyintézés térhódítása a személyes kapcsolatok nem látványos, de folyamatos erózióját jelentik. A múltba mutató zárt teljesítményértékelési rendszer mennyiségi célkitűzéseinek hajszolása a rendőrök szerint hátráltatja a közösségi kapcsolatokat, az ESR-112 rendszer pedig – különösen a bevezetésének idejében – merőben új helyzetet eredményezett azzal, hogy a segélykérők hívásait fizikailag is jelentős távolságból, „személytelenül” kezelték.

A hazai rendőrség absztrakttá válási folyamatát elemző vizsgálat eredményeként azonban sikerült árnyalni az egyes vizsgált területek elidegenítő hatását. Az e-ügyintézés és az ESR vonatkozásában ezt a megkérdézett rendőrök leginkább a szervezeti kapcsolatokra nézve tartják károsnak (különösen az idősebb rendőrök körében van ez így), a rendőrség és a társadalom viszonyát veszélyeztető hatását kevésbé érzékelik. Megteremtik a személyes találkozás alkalmait akkor is, ha az e-ügyintézés ezt nem tenné szükségessé, és számos módon igyekeznek emberarcúvá tenni a segélyhívások kezelését.

A megkérdézettek szerint a teljesítményértékelés központilag meghatározott



célkitűzései hátráltatják a kapcsolattartást, és kevésbé járulnak hozzá a közbiztonság fenntartásához. A COVID és a migráció kezeléséből fakadó feladatok elvonó hatása szintén hátrányos hatással van a közösségi kapcsolatokra.

A kutatás az elidegenedés folyamatát a rendőrök oldaláról vizsgálta. Teljes képet csak a lakosság körében végzett vizsgálatokkal együtt lehet alkotni. Az erre vonatkozó igényt nyomatékosítja, hogy úgy tűnik: a társadalom az egyre erősödő globális biztonsági veszélyek idején nagyobb toleranciát tanúsít a rendőrséggel szemben.



5. A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon végzett vizsgálatok

5.1 A vizsgálat helye a kutatásban, célok és módszerek

Rendőrségünk változáshoz és a közösségorientált működéshez való viszonyának vizsgálata a biztonság értelmezésének és kezelésének általános trendjeitől a New Yorkban és Európa több országában végbement rendőrségi reformokon, majd a magyar rendőrség változáshoz való viszonyának vizsgálatán keresztül ért el a hazai lokális helyzet értékeléséig. A vizsgálódás eddigi szakaszai az állami kriminálpolitika és a rendőrségi szervezetek szintjén folytak, azonban ahhoz, hogy pontos képet kapjunk, szükséges megtudnunk azt is, hogy egy konkrét szervezetben miként alakul a közbiztonság problémáihoz és a közösséghez való viszony. Mindezt három dimenzió keresztül mutatom be.

- a. Kigyűjtöttem és áttekintettem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság éves, megyei közgyűlés előtt tartott beszámolóinak írásos anyagát és a beszámoló megvitatásáról szóló közgyűlési jegyzőkönyveket. Az 1995 óta tartott beszámolók és megvitatásuk dokumentációjának tartalomelemzése alkalmas lehet arra, hogy a kutatásom tervezése során megfogalmazott hipotézis b./ alhipotézisét egy konkrét szervezet működésén keresztül vizsgáljam meg. Előfeltevésem szerint ugyanis a rendszerváltás utáni magyar rendőrség működésében nyomon követhető a társadalom közösségei iránti nyitás folyamata és az együttműködési készség fejlődése.
- b. Standard kérdőívek segítségével mértem fel a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság közterületen szolgáló rendőreinek biztonságértelmezését, együttműködési készségét és azt, hogy miként határozzák meg és kezelik a helyi közbiztonsági problémákat. A megkérdezett 310 fő válaszainak értékelésével a c./ alhipotézist vizsgáltam, amely szerint rendőrségünk működésében kimutathatók a közösséggel történő együttműködés jegyei, és meg lehet határozni a problémaérzékenység és az együttműködési készség fejlesztési irányait.
- c. Ugyanezt az előfeltevést vizsgáltam annak a 19 félig strukturált interjúnak a segítségével, amelyet a főkapitányság vezetőivel (főkapitány, helyettesei, kapitányságvezetők, őrsparancsnokok és osztályvezetők) készítettem. Fontosnak tartom, hogy a végrehajtók mellett az irányító és döntéshozó szinteken szolgálók dimenziójában is elemezhető legyen a közösséggel ápolts kapcsolatok és a



biztonságról alkotott vélemény. A módszer lehetővé teszi azt is, hogy a vezetők részletesen kifejtsék, hogy miként azonosítják a helyben jelentkező problémákat, milyen lehetőségeik vannak ezek kezelésére, és milyen módon képzelik el a rendőrség reformját.

Az empirikus információgyűjtés nem csupán földrajzilag helyezi kutatásomat a végső megállapítások szempontjából legfontosabb mezőbe. A rendszerváltás utáni magyar rendőrségre összpontosító elemzések idősíkja a múltból a jelenbe helyeződik át. A vizsgálat térbeni és időbeni fókuszának fokozatos szűkítése egyfajta tölcserként gyűjtötte össze a hipotéziseimre vonatkozó állásfoglalásokhoz szükséges információkat.

5.2 A mintaválasztás indokolása

A rendőrség teljes átvilágítására idő és kapacitás híján nem kerülhetett sor, ezért a kutatás tervezésénél az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott rendőrség egészét jól reprezentáló minta kiválasztására törekedtem. Szolgálati helyem, a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság minderre alkalmasnak tűnt. A főkapitányság mind szervezeti működését, strukturális felépítését, településeinek változatos szerkezetét, mind pedig szélsőségektől mentes bűnügyi jellemzőit tekintve alkalmasnak mutatkozott arra, hogy a megállapítottakból a rendőrség egészének működésére is következtethesek.

A térség alapvető demográfiai, munkaerőpiaci, gazdasági, kereskedelmi, turisztikai adottságai (a terület, a lakónépesség, a foglalkoztatottak, a regisztrált vállalkozások, a beruházások teljesítményértéke, az ipari és építőipari termelés, az épített lakások, a vendégéjszakák, a kiskereskedelmi forgalom – lásd 3. sz. ábra)⁷⁹ alapján elsősorban iparosodottságával és a rajta keresztül futó tranzitútvonalak forgalomadataival emelkedik ki a megyék sorából. A megye kriminálstatisztikai adatai alapján a közepes bűnügyi fertőzöttségűek közé tartozik, ahol – hasonlóan az országos trendekhez – az utóbbi tíz évben jelentősen csökkent a regisztrált bűncselekmények száma összességében és az egyes bűncselekménykategóriákat érintően is (4-8. ábra).⁸⁰ A 2021-ben regisztrált bűncselekmények országos viszonylatban képviselt aránya szintén azt mutatja, hogy a

⁷⁹ 3. ábra: Fejér megye helye az országban (ország=100%) – lásd. 5. számú melléklet

⁸⁰ 4. ábra: Regisztrált bűncselekmények száma Fejér megyében – ld. 5. számú melléklet

5. ábra: Regisztrált testi sértések száma Fejér megyében – ld. 5. számú melléklet

6. ábra: Regisztrált kábítószeres bűncselekmények Fejér megyében – ld. 5. számú melléklet

7. ábra: Regisztrált garázdaságok száma Fejér megyében – ld. 5. számú melléklet

8. ábra: Regisztrált hivatalos és közfeladatot ellátó személyek elleni erőszak száma Fejér megyében – ld. 5. számú melléklet



megye a 19 megye közül semmilyen irányban nem mutat kiugró értékeket (9. ábra).⁸¹

A főkapitányság szervezeti felépítése szintén tipikusnak mondható (URL-153). A hat rendőrkapitányság több szempontból is jól reprezentálja a magyar rendőrkapitánysági struktúrát. A történelmi megyeszékhely rendőrkapitánysága mellett a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság területe az ország egyik ipari központja, a Gárdonyi Rendőrkapitányság működésében meghatározó a Velencei-tó turisztikai jelentősége. A Móri Rendőrkapitányság területén jellemzően a szőlőművelés, míg a Sárbogárdi Rendőrkapitányság területén a gabonafélék és a dinnye termesztése határozza meg a térségben az agrárium dominanciáját, a Bicskei Rendőrkapitányság sajátosságát pedig a főváros közelsége, a rendőri biztosítást igénylő sport és egyéb rendezvények nagy száma és a védett vezetők gyakori megjelenése jelenti. Mindemellett Fejér megye az egyike azon öt megyének, amely határszakasszal nem rendelkezik, így határrendészeti kirendeltsége sincs. A rendőrkapitányságok méretét érintően elmondható, hogy az előző fejezetben kifejtett tipizálás mindhárom rendőrkapitánysági kategóriája megtalálható. A megyeszékhelyi mellett a dunaújvárosi is a kiemelt kategóriába tartozik, a gárdonyi a nagy rendőrkapitányságok közé, a bicskei, sárbogárdi és a móri pedig a legkisebb szervezeti kategóriába sorolt egységek.

Fejér az ország egyik legforgalmasabb tranzitmegyéje. Az országban kelet-nyugati irányban folyó közlekedés fontos csomópontja az M8 Duna-híd, a megye területén áthalad az M1, M7, M6, M8 autópálya. Mindez az idegenforgalmi szezonban a Velencei-tó és a Balaton felé haladó forgalom megnövekedése miatt hatványozott terhet ró az utakra.

Jelentősnek mondható a rendezvénybiztosítással járó rendőri tevékenység is. A Székesfehérváron és Felcsúton működő két elsőosztályú, valamint a csákvári másodosztályú labdarúgó klub, a Székesfehérváron és Dunaújvárosban zajló élénk sportélet adta feladatok mellett a szezonális rendezvények száma is magas. Ezek közül kiemelkedik a jelentős rendőri erőket megmozgató O.Z.O.R.A. fesztivál a Sárbogárdi Rendőrkapitányság területén, a Gárdonyi Rendőrkapitányság területén évről évre megrendezett EFOTT fesztivál, a székesfehérvári FEZEN vagy a dunaújvárosi Rockmaraton fesztiválok, melyek több tízezer fő szórakozását szolgálják.

⁸¹ 9. ábra: *Fejér megyében regisztrált bűncselekmények aránya 2021-ben* – ld. 5. számú melléklet



5.3 A kutatás engedélyezése

A beavatkozásmentes vizsgálat (dokumentumelemzés) forrásai a közgyűlési beszámolók és az azok megvitatásáról szóló jegyzőkönyvek voltak, ezeket – közérdekű adatok lévén – a Fejér Megyei Közgyűlés elnöke rendelkezésemre bocsátotta.

A beavatkozó vizsgálatok (kérdőív, interjú) célját a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője megismerte, ezek ismeretében engedélyezte azokat (1.⁸² és 2.⁸³ számú mellékletek).

5.4 A vizsgálat kutatásetikai szempontjai

A kutatás tervezése és végrehajtása során mindvégig szem előtt kellett tartani azt a körülményt, hogy több évtizede ebben a szervezetben szolgálok, amely kétségtelen előnyei mellett (hely- és személyismeret, elfogadottság stb.) komoly kutatásetikai dilemmát is okozott. Vajon befolyásolja-e a felmérés eredményeit, hogy az adatfelvételt a főkapitányságon dolgozó egyik vezető végzi? Az objektivitás érdekében a kérdőíves vizsgálatok esetében a Google Forms felületen készített kérdőívben teljes anonimitást biztosítottam a résztvevőknek. Másrészt minden szervezeti egységnél megjelentem, ahol a kérdőívet kitöltötték és személyesen biztosítottam kollégáimat az anonimitásról, egyben tájékoztattam őket arról is, hogy a kutatás önkéntes. A részvételi arány azt igazolja, hogy a rendőrök bizalommal töltötték ki a kérdőívet, szóban sem jelezték aggályaikat, és az érvénytelen kitöltések száma – egy ilyen volt – sem ad okot bizalmatlanságra következtetni.

A vezetői interjúk esetében a fenti dilemmának fokozott jelentősége volt, hiszen egyes interjúalanyok előjáróim, mások beosztottaim, sokukkal elmélyült, jó személyes viszonyt ápolok. Ismerem kétségeiket azzal kapcsolatban, hogy vajon nem érintheti-e hátrányosan őket később az őszintén megfogalmazott vélemény. Ezek elosztatásában a főkapitányság vezetője jelentős segítséget adott, amikor lehetővé tette, hogy egy vezetői értekezleten röviden tájékoztassam kollégáimat a kutatás lényegéről, majd maga is biztatta őket az együttműködésre. Az előkészítés nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a vezető kollégák nyíltan fogalmazták meg véleményüket, nem kellett tartanom attól, hogy „sablon” válaszokat adnak, közös múltunk előnyt jelentett a bizalmi légkör megteremtésében.

⁸² 1. számú. melléklet: Kutatási engedély

⁸³ 2. számú melléklet: Kutatási engedély a Kooperatív Doktori Programhoz



A források kigyűjtését, az adatok felvételét minden esetben magam végeztem. A dokumentumelemzés forrásainak beszerzésére 2021. június-augusztus folyamán került sor, a kérdőíves kutatás adatfelvétele 2020 novembere és 2021 júliusa között történt, az interjúkat pedig 2021 októbere és 2022 márciusa között készítettem. A felvett adatok feldolgozása terén segítségül hívtam a székesfehérvári Magyar Városkutató Intézet Kft. szociológus munkatársát, Ruff Tamást, aki hiányos SPSS tudásomat pótolva elemezte a keletkezett információkat. Az e dolgozatba került értékelések tehát e közös munka eredményei, az alábbiakban ezek ismertetésére kerül sor.

5.5 A közgyűlési beszámolók elemzésének eredménye

5.5.1 Az elemzés célja

Az elemzendő dokumentumok körét a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének éves, megyei közgyűlés előtt tartandó beszámolóit és az azokhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek alkották. A beszámolókat – ahogy arról a kontrollmechanizmusokat értékelő részben már szó volt - a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény írja elő:

A megyei (vármegyei) rendőrfőkapitány beszámolója a megye valamennyi szervezeti egysége, tehát a főkapitányság és a hat rendőrkapitányság tevékenységét is felöleli, ezért alkalmas megyei kitekintésű elemzésre. A törvényben szabályozott beszámolás praktikusán az írásos beszámoló benyújtásából, a közgyűlés előtti megvitatásából, majd az elfogadásról történő szavazásból áll. Ez utóbbival kapcsolatban elmondható, hogy a kezdetektől napjainkig minden beszámolót elfogadott a közgyűlés. Az első beszámolót az Rtv. hatályba lépését követően, 1995-ben tartotta az akkori megyei rendőrfőkapitány, dr. Svarka Gyula. A beszámolók közérdekű adatok, a Fejér Megyei Közgyűlés korábbi honlapján megtalálhatóak voltak, de kérésemre azokat a közgyűlés elnöke hiánytalanul megküldte nekem 1994–2020-ig terjedően. A megvitatásról szóló jegyzőkönyvek 1999-től állnak rendelkezésre. Ezek segítségével módom nyílt végig követni a rendőrség és a közösségek beszámolókból kitűnő kapcsolatának változását. Az elemzéssel kapcsolatos hipotézisem szerint ugyanis ezekből kimutatható, hogy a rendőrség az elmúlt 28 évben visszatérően, egyre inkább keresi a közösségekkel való együttműködés lehetőségét, szélesíti az együttműködés körét, és támaszkodik a társadalom és a civil közösségek véleményére. A vizsgálódás során kronológiai sorrendben haladtam az egyes beszámolókkal, melyek elemzésénél először a közösségorientált szemlélet jegyeit (helyi problémákra adott válaszok,



együttműködés, bizalmi kapcsolat, bűnmegelőzés) és a közösségtől elhatárolódó, csak központi utasításokat teljesítő rendőrségi szemlélet jegyeit kerestem. A rendelkezésemre álló anyag tanulmányozása során azonban úgy értékeltem, hogy a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről korábban írt megállapítások szemléletes visszatükrözését nyújtják a dokumentumok, így számos, ilyen megközelítésben is értékes szakmai megállapítást vagy képviselői véleményt is fontosnak tartottam kiemelni. Tapasztalataimat az alábbiakban összegzem.

5.5.2 Eredmények⁸⁴

A rendelkezésre álló beszámolók viszonylag egységes szerkezetet követnek. A hangsúly minden évben az elkövetett bűncselekmények részletes bemutatásán van, ezeket követik a különböző szolgálati ágak tevékenységét bemutató fejezetek, adatok. A beszámolók részeként sor kerül a gazdálkodással összefüggő tételek elemzésére, illetve az előző időszakhoz képest ennek változására vonatkozó főkapitányi vélemény kifejtésére.

Az önkormányzatokkal, társadalmi szervezetekkel és egyéb partnerszervezetekkel való kapcsolat értékelése általában a beszámolók végén található. Megállapítható, hogy mint téma minden évben megjelenik, az évek során a bűnmegelőzés számára egyre nagyobb mértékben megnyíló hazai és európai uniós pályázatoknak köszönhetően, kitérnek konkrét projektek közös megvalósítására, illetve azok eredményeire. A beszámolók a következő évre tett célkitűzésekkel és kiemelt feladatokkal zárulnak.

Az értékeléseket a kezdetektől napjainkig nagymértékben meghatározzák a központilag előírt célkitűzések teljesüléséről szóló információk, valamint a bűnügyi és közbiztonsági helyzet számadatokon alapuló értékelése. Az is látható ugyanakkor, hogy a megyei rendőrség működési irányait az egyes főkapitányi vezetési koncepciók is jelentősen befolyásolják. A legtöbb esetben az új főkapitány érkezésével a beszámolóban szereplő témák közül néhányra nagyobb hangsúly helyeződik, ami leginkább az adott terület részletesebb elemzésével, valamint az új vezető személyes célkitűzéseinek hangsúlyozásával válik nyilvánvalóvá. Ezek leginkább az elemzésünk szempontjából releváns társadalmi célú akciók, a lakosságbarát rendőrség kialakításának igénye és a szubjektív biztonságérzet

⁸⁴ Az egyes beszámolókra a benyújtásuk szerinti évszám megjelölésével hivatkozom, illetve ott, ahol ez rendelkezésre áll, a megyei önkormányzat iktatószámát is feltüntetem lábjegyzetben. Hasonlóan járok el a beszámolók megvitatásáról szóló jegyzőkönyvek jelölésénél is.



erősítésének hangsúlyozása területén érhetőek tetten.

A polgárőrséggel való kapcsolat és együttműködés minden beszámoló részét képezi, 1997-ig a beszámolók társadalmi kontextusa leginkább ennek kapcsán jelenik meg, egyébiránt csak statisztikai adatok ismertetéséből állt. Az 1996-os beszámoló ad hírt arról, hogy a megyei polgárőrszövetség és a rendőrség között megállapodás kötött, mely alapján a rendőrséggel 33 tagszervezet 1 475 polgárőre működhet együtt (Beszámoló 1996, p. 4.).

Ezenkívül egy-egy mondat erejéig olvashatunk például arról, hogy *„javult a közterületi szolgálat munkájának lakossági megítélése, nőtt a rendőrök iránti bizalom”*, vagy hogy *„az önkormányzatokkal a kapcsolatunk továbbra is színvonalas és eredményes”*. Az ezt alátámasztó adatokról, információkról azonban nem esik szó (Beszámoló 1995, p. 3-4.). Az első beszámolókból, 1994-ben és 1995-ben megjelenik a politikamentesség biztosításának hangsúlyozása, amit az utóbbi főkapitányi beszámoló alapján a politikai pártok és az önkormányzatok is elismertek (Beszámoló 1995, p. 1.). A főkapitány elismeri, hogy az egyre szigorodó gazdálkodási körülmények között – különösen az utolsó negyedévben a folyamatos működést csak nehezen tudták biztosítani, ettől függetlenül *nem következtek be a bűnözés szerkezetében olyan alapvető változások, melyek a lakosság biztonságérzetét alapvetően negatív irányban befolyásolják*. Ezt követően lakonikus tömörséggel teszi hozzá, hogy

„Természetesen a lakosság biztonságérzete a megyében sem egyezik meg a bűnügyi statisztika adatai alapján alkotott értékeléssel.” (Beszámoló 1996, p. 1.)

1997-ben új főkapitány, dr. Sipos Gyula vette át a megyei rendőri szervezet vezetését, aki újjító szellemben, a kor ismert vezetéstudományi, rendészettudományi és technológiai eredményeit is felhasználva végezte munkáját. Az 1997. évi beszámolótól kezdődően hangsúlyosabb szerepet kap az értékelésekben a bűnmegelőzési tevékenység, amelyről legtöbb esetben külön fejezetben számol be a főkapitány. Ugyanez a trend figyelhető meg az együttműködés értékelésében.

A beszámoló szerint ebben az évben növekedtek a rendőrséggel szemben támasztott társadalmi elvárások, ugyanakkor a beszámoló mai szemmel elismerésre méltó őszinteséggel szól a gazdasági nehézségekről, valamint a rendőrség szellemi bázisának jelentőségéről:

„A csúcsra futott gazdasági nehézségek mellett azonban a megújult vezetés folyamatosan keresi a pénztelenség kitörési pontjait. Számos új kezdeményezés és ötlet arról tanúskodik, hogy a szegénység nem ölte ki az ambíciót a testületből. A szellemi műhelymunkában van még tartalék.” (Beszámoló 1998, p.1.)



A lakosság részéről meghatározó igény a szubjektív biztonságérzet:

„A közbiztonság megítélése szempontjából tudjuk, hogy nem az a kérdés, mennyi bűncselekményt követnek el, hanem az, hogyan érzi magát a polgár.” (Beszámoló 1998, p. 1.)

A beszámoló ezért azt is kiemeli, hogy a rendőrség szervezetét folyamatosan a bűnügyi helyzethez és a lakosság elvárásaihoz kell igazítani. Ebben az évben jelenik meg először a *közösségi rendőrség* fogalma, amelynek kialakítása a főkapitány szerint hosszú folyamat eredménye lehet, és az is szükséges hozzá, hogy az állomány egésze megértse, elfogadja és alkalmazza ennek lényegét. (Beszámoló 1998, p. 1).

A megelőző intézkedések során a főkapitány szerint érvényesültek a közösségi rendőrrel szembeni elvárások, amelynek eredménye, hogy a büntető, megtorló szemlélet elkezdett visszaszorulni. A válságkezelő programok helyett megjelenik a hosszútávú stratégiai tervezés gondolata is a jövőt illetően, illetve fontosnak tartja az önkormányzati testületeken keresztüli lakossági tájékoztatást is. Ebben az évben lett kialakítva az internet és levelező rendszer a főkapitányságon belül, amelyek a lakosság felé való megjelenésben jelentettek mérföldkövet, ezek által publikus információkat tudtak eljuttatni az állampolgárokhoz. Ekkor jött létre a Lakossági Tájékoztató Rendszer (rövidítve: LTR) is, amely lehetőséget biztosított a lakosoknak, hogy ingyenesen (zöld vonalon) elérjenek elsősorban igazgatásrendészeti és közlekedésrendészeti ügyintézővel kapcsolatos információkat (Beszámoló 1998, p. 7.).

Szintén 1997-hez köthető újítás volt, hogy ekkor végeztek először lakossági telefonos közvéleménykutatást, melynek eredményeit Sipos Gyula rendőrfőkapitány az alábbiak szerint foglalta össze (Beszámoló 1998, p. 8.):

- *„A lakosság többségében javulónak ítéli meg a rendőrséggel való kapcsolatát és igényli a munkánkról szóló gyorsabb és szélesebb körű információt.*
- *A közvélemény szerint szervezetünknek a jövőben kiemelten kell kezelni a kábítószeres bűnözés visszaszorítását, a közterületi jelenlétet, a gazdasági bűncselekmények elleni fellépést, valamint a bűnelkövetők felderítését.*
- *Megyéink lakosságának több mint a fele közepesre értékelte lakókörnyezetének biztonságát, ám szervezetünk iránti bizalma ennél nagyobb.*
- *Határozott igény mutatkozott mind a tájékoztató, mind a bejelentő telefonvonal létrehozására.”*

A közvélemény-kutatás eredményei alapján a főkapitányság vezetése arra az elhatározásra jutott, hogy ki kell építeni a sajtóval való kapcsolattartás és együttműködés személyi és tárgyi feltételeit. Ezt követően a megyei eseményekről napi összefoglalókat készítettek, és ezeket faxon eljuttatták az érintetteknek, és az interneten is megjelentették.

A következő évi beszámolóban hangsúlyt kapott a közösségi rendőrség szemléletének



terjesztése a lakossági fórumok és a települési önkormányzatok előtt tett beszámolók által. Megállapították, hogy a bűnmegelőzés területén többet kell támaszkodni a civil szerveződésekre és a polgárok segítőkészségére (Beszámoló 1999, p. 2.). Az előző évben létrehozott internet alapú információszolgáltatási rendszer fogadtatása pozitív volt a helyi és országos médiumok részéről, s ezáltal a rendőrség is sokat profitált ebből a szakmai feladatok megoldása és a reputáció tekintetében. A célkitűzések között szerepelt a közösségi rendőrmódel kialakításának folytatása, valamint a civil kontroll erősítése. Mindez megfeleltethető annak az országos trendnek, amely a '90-es évek végén újra „felfedezte” és serkentette a közösségi rendészeti gondolkodás hazai meghonosítását (lásd még az erről szóló részben). A következő évre vonatkozó célkitűzések között olyan, egyértelműen közösségorientált feladatokat is találunk, mint:

„A lakosság szubjektív biztonságérzetét növelő programok kidolgozása”, „Az ügyfelekkel való bánásmód és az ügyfélfogadás körülményeinek javítása”, vagy „A bűnmegelőzés vonatkozásában a kábítószer-bűnözés elleni hatékonyabb – eredményekben is kimutatható – prevenció megvalósítása.”

A közgyűlés előtti tárgyalás során egy képviselő a tulajdonviszonyok átrendezéséről és a rendőrség közbiztonsági monopolhelyzetének megváltozásáról beszélt és kért tájékoztatást:

„Szemléletváltozás történt a társadalomban a rendszerváltás következtében, az emberek tulajdonossá váltak, a tulajdonviszonyok átrendeződtek és ennek következtében megváltoztak az érdekek és ellenérdekek. Tájékoztatást kért a rendőrfőkapitány úrtól a rendőri állomány erkölcsi-morális, fegyelmi állapotáról, továbbá milyen az együttműködése a rendőrségnek a rendvédelmi szervekkel, valamint hogyan teljesítik a helyi önkormányzatok az önkormányzati törvényben foglaltakat.” (Jegyzőkönyv 1999, p. 3.)

1999-ben a katasztrófhelyzetek, a koszovói háború okozta többletfeladatok nagymértékben megterhelték a rendőri állományt, ezek mellett a társadalmi szereplők részéről erősödő figyelem volt érezhető a rendőrség munkájával kapcsolatban, illetve kapcsolattartási igényük is növekedett. Az évet emiatt „a tervszerűség – és a váratlan feladatok egyidejű jelentkezése”, valamint „Egyik oldalon a szervezettség, míg a másikon a szervezetlenség, mint minőségi összetevő” jellemezték. (Beszámoló 2000, p. 1.) Célként fogalmazták meg a következő évre, hogy növelik a közterületi jelenlétet, amely által a lakosság általi elérhetőség is javulhat. További célként határozták meg:

„A körzeti megbízotti szolgálat „közösségi” mentalitásának erősítését, különösen azokon a településeken, településrészekben, amelyek lakosai maguk is valódi, összetartó közösséget alkotnak.” (Beszámoló 2000, p. 26.)

A beszámoló megvitatása során Sipos Gyula szóbeli kiegészítésében számot adott arról, hogy elkészült a Fejér Megyei Közgyűlés bűnmegelőzési koncepciója szakmai



anyagának tervezete (Jegyzőkönyv 2000, p. 1.). A közgyűlési jegyzőkönyv alapján kérdésként merült fel, hogy a rendőr-főkapitányság hogyan fejleszti nemzetközi kapcsolatait, milyen a szomszéd megyékkel kialakult együttműködése, s utóbbi esetében várható-e előrelépés. A főkapitány kifejtette, hogy Veszprém megyével kifejezetten jó együttműködés alakult ki, gyakran dolgoznak együtt. A közgyűlés elnöke hangsúlyozta, hogy a bűnmegelőzés és a bűnüldözés nem rendőrségi, hanem társadalmi probléma. Társadalmasítani a bűnüldözést úgy lehet, ha közös erővel javítják a munkafeltételeket, ezért fontos a rendőrség anyagi és erkölcsi támogatása az önkormányzatok részéről (Jegyzőkönyv 2000, p. 4.).

A millenniumi évről új főkapitány, Papp Károly számolt be a megyei közgyűlésnek. A közösségi rendőrség direkt kifejeződése ettől kezdve nem szerepel az értékelésekben (nem csupán Papp Károly beszámolóiban, hanem egészen napjainkig), azonban az előző évek szemléletéhez kapcsolódó, azzal folytonosságot mutató törekvések láthatóak. Az ezt követő beszámolókban külön fejezetet alkotott a rendőrség és az önkormányzatok kapcsolata. A főkapitányság bűnmegelőzési tevékenységének értékelése kiemelt helyet kapott, ebben többek között szerepel a két nagy rendőrkapitányságon (Székesfehérváron és Dunaújvárosban) speciális megelőzési egységek létrehozása, a magyar–holland rendőri együttműködés bűnmegelőzési programirodájának említése, valamint a közgyűlés közbiztonsági koncepció-tervezetének elkészítése is (Beszámoló 2001, p. 2.). A főkapitány az időszak kihívásainak megfelelően fontosnak tartotta, hogy a kábítószer-megelőzési munkába bevonja az oktatási és civil szervezeteket. Céljai között szerepelt, hogy személyesen kezdeményezze a megyei kábítószerügyi egyeztető fórum összehívását a sport, a kultúra, az oktatás, a média szereplőinek részvételével, emellett a rendőrség tájékoztató anyagot készült kiadni a drogmegelőzéssel kapcsolatban (Jegyzőkönyv 2001, p. 1.). A beszámoló után egy megyei képviselő felvetette, hogy nemcsak az önkormányzatokkal való kapcsolattartást kell előtérbe helyezni, hanem a lakossági véleményeket is célszerű lenne keresni és feltárni. A közgyűlés elnöke indítványozta „*Fejér Megye Közbiztonságáért Díj*” létrehozását, melyet a közgyűlés évente adna át, valamint kérte a közgyűlés állásfoglalását a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum összehívásáról, amelyet a képviselők egyhangúlag támogattak (Jegyzőkönyv 2001, p. 6.).

A 2000-es évek elején kormányzati szinten nagy hangsúlyt fektettek a kábítószer elleni küzdelemre, amelynek következtében sok prevenciós és kínálatcsökkentési projekt indult. A rendőrség 2001-ben a területért felelős Ifjúsági és Sportminisztérium pályázata segítségével egészségfejlesztési kiadványt és kábítószer-megelőzéssel



kapcsolatos kiadványt jelentetett meg, székesfehérvári bevásárlóközpontban iskolások számára a témában kiállítást szervezett (Beszámoló 2002, p. 3.). Az 1992-ben indult D.A.D.A. program⁸⁵ ezekben az években virágkorát élte. Harmadik évébe lépett az Országos Baleset-megelőzési Bizottság és a Michelin balesetmegelőzési akciója, amelynek keretében fényvisszaverővel ellátott jelzőtáblákat szereltek fel a megyeszékhely iskoláinak környezetében (Beszámoló 2002, p. 4.).

A beszámoló kitért a megyei rendőr-főkapitányság által működtetett ISO 9001:2000 minőségirányítási rendszerre is, melynek eredményes működését az IISA Shiba Alapítvány oklevéllel ismerte el. A minőségirányítási rendszer keretében a főkapitányság folyamatosan mérte a rendőri munka szolgáltatás-minőségét. A mérések kiterjedtek a lakossági és a dolgozói elégedettség szondázására is, az értékelt évben mindkettő elérte a 4-es – jó – értéket (Beszámoló 2002, p. 4-5.).

A beszámoló szerint az előző években a sajtóval kialakított interaktív kapcsolat 2002-ben kiteljesedett. A megyében történt eseményekről naponta 53 helyi és országos szintű médium kapott e-mailben tájékoztatást, és a 2000-es évhez képest megduplázódott a médiához eljuttatott hírtömeg. Ezekkel kapcsolatban kritikai észrevétel, helyreigazítási kérelem vagy panasz nem érkezett (Beszámoló 2002, p.5.).

A következő évre vonatkozó célkitűzések közül kiemelendő annak megfogalmazása, hogy *„továbbra is törekedni kell arra, hogy a rendőrség irányába a polgárok bizalma, illetve az emberi jogok védelme tovább erősödjön.”* „A bűnmegelőzési tevékenység keretében prioritást kell, hogy élvezzen az áldozatvédelmi, a gyermek és ifjúságvédelmi munka.” Valamint az a cél is megjelent, mely szerint a rendőrségnek aktívan részt kell vennie a kistérségi fórumokon, falugyűléseken, képviselői fórumokon (Beszámoló 2002, p. 17.).

Egy megyei képviselő örömdetesnek tartotta, hogy a beszámolóban végre súlyának megfelelő helyre került a lakosság biztonságérzetének fontossága, s az, hogy az állampolgárok miként ítélik meg ezen keresztül a főkapitány munkáját. Véleménye szerint a beszámoló lényege a lakosság megelégedettsége, amit a szakmai munkával kell alátámasztani. Kiemelt fontosságúnak tartotta a kábítószer-fogyasztással összefüggésben a társadalom megelőző tevékenységének fontosságát. Felhívta a figyelmet, hogy nem a büntetés a megoldás, hanem a megelőzésre kell helyezni a hangsúlyt. A főkapitány válaszában fontosnak ítélte meg a Kábítószerügyi Egyeztető

⁸⁵ A rendőrség Dohányzás, Alkohol, Drog és AIDS elleni prevenciók programja



Fórum (KEF) létrehozását, amelyben a megyei rendőr-főkapitányság mellett a családi, társadalmi szervezetek, iskolák és egyéb civil szervezetek szerepe is óriási. Elmondta, hogy ma már nemcsak a kábítószer-fogyasztókkal, hanem a terjesztőkkel szembeni intézkedések sorozata is zajlik. A terjesztők büntetése és a fogyasztók gyógyítása a cél (Jegyzőkönyv 2002, p. 2-4.).

A 2002. évről szóló beszámolóban az értékelt év legfontosabb céljaként jelölte meg a főkapitány a törvényes keretek közötti működés fontosságát annak érdekében, hogy a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság is megfeleljen az európai színvonalú rendőrségekkel szemben támasztott társadalmi elvárásoknak (Beszámoló 2003, p. 2). Önálló adat- és titokvédelmi referensi státusz létrehozásával szilárdítani kívánták az eljárások törvényességét. A rendőri intézkedések elleni panaszok kivizsgálásával pedig a sérült emberi jogokat kívánták utólag orvosolni. A bűnmegelőzési tevékenységgel kapcsolatban az összehangolt bűnmegelőzési tevékenység kialakítására törekvést emelte ki a főkapitány, ennek érdekében szorosan együttműködtek az önkormányzatokkal, a polgárőrséggel, a karitatív és civil szervezetekkel. Tovább folytatódtak a drogfogyasztás visszaszorítása érdekében végzett tevékenységek (iskolákkal és szülői közösségekkel való együttműködések, kiadványok, D.A.D.A program, KEF előkészítése). Az áldozatvédelmi iroda működtetésén, az idősok számára tartott előadásokon keresztül a sértetté válást próbálták megelőzni a rendőrség munkatársai (Beszámoló 2003, p. 3.).

A beszámolón a közgyűlés elnöke kiemelte, hogy két területen indult szorosabb együttműködés a rendőrséggel: a KEF és a Bűnmegelőzési Bizottság területén. Az együttműködés megfelelő színvonalon indult, a jövőben ezt folytatni kell, azonban egyes működési feltételek és tartalmi kérdések terén részletesebb egyeztetésekre lesz szükség. Az egyes képviselői hozzászólások azonban – a főkapitányság erőfeszítéseinek elismerésén túl – komoly kritikákat is megfogalmaztak. Az egyik képviselő a rendőrség működési körülményeit bírálta, mondván, hogy a rendőrsök felszereltsége, informatikai ellátottsága nem XXI. századi, a gépkocsik használatában pedig kilométer-korlátozást vezettek be. További felszólalások alapvetően azokra, a megyében történt, a közbiztonságba és a rendőrségbe vetett bizalmat súlyosan romboló eseményekre vonatkoztak, amelyre a beszámoló nem tért ki. Az értékelt évben ugyanis a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság új épületének építkezésén 18 ukrán „feketemunkást” észlelt a Munkaügyi Felügyelőség, de szintén dunaújvárosi vonatkozású az az intézkedés is, mely során – már 2003-ban – a rendőrkapitányság több munkatársát helyezte a bíróság előzetes letartóztatásba korrupciós



bűncselekmények miatt. A közbiztonságérzetet leginkább romboló esemény pedig a Mórton elkövetett fegyveres bankrablás volt, mely során az elkövetők 8 embert öltek meg (Jegyzőkönyv 2003, p. 2-6.).

A beszámoló előljárójaként felszólaló Salgó László országos rendőrfőkapitány hangsúlyozta:

„A megyei rendőr-főkapitányságnak két fontos dolgot kell figyelemmel kísérnie: az egyik a lakosság véleménye a megye rendőrségéről, a másik pedig, hogy az országos rendőr-főkapitányság hogyan vélekedik a szakmai munkáról. Ez a kettő egymástól nem választható szét.” (Jegyzőkönyv 2003, p. 4.)

2003-ban a bűnmegelőzési programok végrehajtása elsősorban az iskolákban, a táborokban és klubokban történt. Az általános és középiskolák bűnmegelőzési előadások megtartására irányuló felkéréseinek minden esetben eleget tett a megyei rendőrség. A programok során külön gondot fordítottak az iskolák nevelő testületeivel és szülői közösségeivel történő minél hatékonyabb kapcsolatrendszer kialakítására. A 2003/2004-es tanévben nőtt az oktatásba bevont iskolák és az oktató rendőrök száma is a D.A.D.A. program keretében. A vagyonvédelmi tevékenység keretében a lakosság tájékoztatása szórólapok és a média bevonásával rendszeresen zajlott. A felvilágosító munkában különösen az autópályákon elkövetett úgynevezett trükkös lopások, idegenforgalmi szezonális bűncselekményfajták, továbbá a kevés alkalmazottal működő vendéglátóipari egységek, benzinkutak, kereskedelmi egységek, pénzügyintézetek elleni bűncselekmények megelőzésére hívták fel a figyelmet. Az idegenforgalmi társaságoknál felhívásokat helyeztek el, melyek a külföldön tartózkodással kapcsolatban nyújtottak praktikus tanácsokat, kiemelve a konzuli, illetve külképviseleti segítségnyújtás lehetőségeit. 2003 őszétől folyamatosan előadásokat tartottak nyugdíjas klubokban, ahol az ünnepek során előforduló bűncselekményeken túl a külföldi tapasztalatokon nyugvó, időskorúak áldozattá válását megelőző tanácsokkal szolgáltak a rendőrség munkatársai (Beszámoló 2004, p. 3.).

Ebben az évben megalakult a Fejér megyei KEF, melyben tagként aktív szerepet vállalt a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság. Szorosan együttműködtek a KEF által meghatalmazott Echo Survey Szociológiai Kutatóintézet által készített Fejér megyei droghelyzetkép elkészítésében. A Telefontanú program népszerűsítése érdekében együttműködtek az Alba Volán Rt.-vel, valamennyi autóbuszon elhelyezték a program figyelemfelkeltő matricáit. A családon belüli erőszak és azon belül fokozottan a gyermekek védelme érdekében valamennyi rendőrkapitányság együttműködési megállapodást kötött a városok jegyzőivel és az illetékes gyámhatóságokkal. A cigány kisebbségi önkormányzatokkal a meglévő együttműködési megállapodásokat



aktualizálta a rendőrség. Az esélyegyenlőség biztosítása keretében 2003 februárjától a siketek és nagyothallók számára a főkapitányság a központi ügyeletén külön SMS vonalat létesített (Beszámoló 2004, p. 12.).

A 2004-es évről szóló beszámoló is kitért a minőségbiztosítási rendszer működtetésének eredményeire. A lakossági ügyfél-elégedettség mérésének eredményei alapján a megyei rendőr-főkapitányság a 7 fokozatú skálán 4,4-es, jó értéket ért el. A módszert az ombudsman helyi vizsgálata példásnak értékelte, a rendőri intézkedések elleni panaszok száma pedig 38,7%-kal (49-ről 30-ra) csökkent (Beszámoló 2005, p. 10.).

2004-ben és 2005-ben a megyei közgyűlés elnöke és több képviselője is kifejezte örömét, hogy jó munkakapcsolat van a rendőrség, az önkormányzatok és a kistérségek között, a kapcsolatok mélyültek. Fontosnak tartották, hogy a társadalom és a rendőrség közötti bizalmi viszony tovább erősödjön. Véleményük szerint Fejér megye ebben élen jár, de szükséges lenne egy független szakértői felmérés elkészítése is a rendőrség társadalmi megítélésére vonatkozóan. Az egyik megyei képviselő elismerését fejezte ki, hogy a főkapitány nem csak formális kapcsolatban van a településekkel, hanem – ha a probléma jellege indokolja – akár személyesen is a helyszínre látogat, s próbál konstruktív megoldásokat találni a közbiztonsági és bűnmegelőzési helyzet javítására. A nyári időszakban a Velencei-tó körül 2004-től Szezonális Bűnmegelőzési Központot működtetett a főkapitányság, melyben áldozatvédelmi iroda és információs centrum is működött (Jegyzőkönyv 2006, p. 3.). Az időszak főbb célkitűzései közül kiemelendő a „látható rendőrség” szlogennel fémjelzett stratégia, amely aktív közterületi jelenlétet és szakszerű, gyors reagálást irányzott elő a rendőrök számára (Jegyzőkönyv 2005, p. 13.).

A közterületek rendjének biztosítása, a közterületi jogsértések megelőzése, visszaszorítása, a komplex és összehangolt fellépés érdekében 2006. június 26-án Megyei Közterületi Egyeztető Fórum alakult. A gyermek- és ifjúságvédelem területén önálló és több szerv együttműködésén alapuló iskolai programok futottak, melyek célja a fiatalok biztonságra nevelése, a veszélyhelyzetek felismerésének segítése és az elhárításhoz legmegfelelőbb döntés- és cselekvőkészség kialakítása volt. Legjelentősebb a *D.A.D.A.*, és az *„Érezd jól Magad”* program. A családon belüli erőszak helyzete miatt 2006-ban kiemelt prioritást biztosítottak a rendőrségi áldozatvédelmi tevékenységnek. A megelőző vagyonvédelemben aktívan közreműködött a rendőrség a lakosság szubjektív biztonságérzetének pozitív irányba történő elmozdítása terén (Beszámoló 2007, p. 9.). Célként fogalmazódott meg az önkormányzatokkal való együttműködések további



erősítése, a közbiztonsági és a bűnmegelőzési bizottságok szakmai segítése. Új elemként jelent meg az ún. „RoMaPol” integrációs program. A Székesfehérvár és Környéke Közbiztonságáért Alapítvánnyal közösen szervezett program célja volt a roma származásúak rendőri pályára való integrálása, emellett rajzpályázatot és gyereknapot is szerveztek (Beszámoló 2007, p. 11.).

A 2006. évről szóló beszámoló külön fejezetet szentel a rendőri tevékenység lakossági megítélésének ismertetésére. Ebben a főkapitány beszámol arról, hogy az EFQM⁸⁶ területi és helyi szerveknél folyamatos az irányítás korszerűsítését elősegítő szervezeti önértékelés, ezzel párhuzamosan pedig a Székesfehérvári Kistérségben óvodák, oktatási és egészségügyi intézmények, gyógyszertárak, egyházak és gazdálkodó szervezetek bevonásával ügyfél- és munkatársi elégedettségmérés történt, melyen a megye 2006-ban jó eredményt ért el. A megkérdezettek szerint a kistérség rendőri szervei könnyen elérhetőek, a munkatársaik segítőkészek, magabiztosak és becsületesek voltak (Beszámoló 2007, p. 12-13.)

A Sárvízi Kistérségi Szervezet irányításával bonyolított és a biztonságra, mint kiemelt területre kiírt Norvég és EU pályázat keretében kidolgozásra került az Abai Kistérségi Rendőrőrs modell. A projekt alapján a kistérség területi, népességi, gazdasági adottságai, rendvédelem-története, bűnügyi-közbiztonsági mutatói, adottságai, valamint a fejlesztési tervek szerint dolgozták ki a tervezett rendőrőrs szervezetét, működési elvét, határozták meg a működés feltételrendszerét. Ezt követően a Sárvízi Önkormányzati Egyesülés projektszervezete megtervezte a rendőrőrs objektumát, valamint annak környezetét is (Beszámoló 2007, p. 14.).

A rendőrség tevékenységének közgyűlési megvitatása során a képviselői felszólalások elsősorban az előző évi országgyűlési választások zavartalanságának biztosítása, valamint a rendőrség általánosságban is konstruktívnak értékelt működése miatti köszönetnyilvánításokra, majd az átadott új Duna-híd miatt a rendőrség megnövekedett feladataira és létszámhiányára irányultak. Figyelemre méltó, hogy egyik felszólaló sem tett említést az előző év őszén, a budapesti demonstrációk során kritikák kereszttüzebe került rendőri fellépésről. Az előjáróként jelen lévő dr. Szabadfi Árpád országos rendőr-főkapitány helyettes a rendőrség és a határőrség integrációjával megnyíló létszám-átcsoportosítási lehetőségeket és Fejér megye egységes vezetését és

⁸⁶ EFQM - the European Foundation for Quality Management (Európai Minőségirányítási Alapítvány), amely korábban EFQM kiválósági modellként is ismert volt. Ennek célja, hogy támogassa a szervezeteket a változáskezelésben és a teljesítmény javításában. Forrás – efqm.org -



együttműködési készségét emelte ki.

2007-ben ismét új főkapitány, dr. Simon László állt a megyei rendőrség élére, aki a társadalmi integráció terén elődje gondolkodását követte. Első beszámolójában, 2008-ban a prevenció intézkedéseinek értékelése során kiemelte, hogy a D.A.D.A. és az „Ellen-Szer” program mellett kísérleti jelleggel Székesfehérvár egyik óvodájában elindításra került a rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya által kidolgozott „OviZsaru”. A gyermek- és ifjúságvédelmi területen a már meglévő koordinációs és egyéb munkakapcsolatok fejlesztésére került sor az érintett állami és civil szervezetekkel, pártfogó felügyelőkkel, rehabilitációs központokkal. Kiterjedtté vált az együttműködés és koordináció a gyermekvédelmi rendszer valamennyi szereplőjével.

Változás azonban a korábbiakhoz képest az a célkitűzés, hogy a „látható rendőrség” *szervezeti ideálja helyett a megelőzésre és reagálásra képes, hatékonyan, integrált formában működő rendészeti misszió kialakítására kell felkészülni*” (Beszámoló 2008, p. 11.). Szintén az előd törekvéseitől való elfordulás jele a minőségirányítási rendszerek fokozatos kivezetése. A lakossági vélemények mérését ezután is elvégeztette a főkapitányság, azonban ezekre már nem a minőségirányítás integrált elemeként, hanem önálló felmérésként hivatkoztak. Az év során az Enyingi Kistérség társadalmi hatásvizsgálata készült el, melyben az érintett települések önkormányzatait, iskoláit, egyházi és egészségügyi intézményeit, kis- és közép vállalkozásait és egyéb szolgáltató intézményeit kérdezték meg a rendőri munka színvonaláról, valamint az ott szolgáló rendőrökkel való kapcsolatukról. A vizsgálat megállapításai szerint az Enyingi Rendőrőrs munkatársai segítőkészek, becsületesek, könnyen elérhetők, a velük való elégedettség szintje 5-ös skálán 4,42 volt. Az érintett önkormányzatok szerint a lakosság bizalommal fordul a helyi rendőrökhöz, *„szerintük érdemes nekik javaslatokat tenni, mert azokat felhasználják munkájuk során.”* (Beszámoló 2008, p. 11.)

2008-ban kiemelt figyelmet fordítottak a családon belüli erőszak, valamint az áldozatvédelem tárgykörére. A primer prevenció munka során arra törekedtek, hogy a családon belüli erőszak társadalmi megítélése változzon, ne korlátozódjon a probléma a család magánügyére. Az Ovi-Zsaru prevenció program tesztelését befejezték, a sikeres kísérleti működtetést követően ebben az évben 50 óvodában indították el a projektet.

A beszámoló kitért a rendőr-roma kapcsolatok alakulására is, melynek fontos eredményeként az egyes rendőri szervezeti egységeknél kapcsolattartó tisztek



kerültek kijelölésre. Az értékelés szerint:

„A kétoldalú párbeszéd hatására csökkentek a rendőr-roma konfliktusok. Ugyanakkor 2008-ban új jelenségeként megfigyelhetők voltak a magyar és a roma lakosság összetűzései, melyet több alkalommal is a roma összekötőnek kellett kezelnie.” (Beszámoló 2009. p. 7-8.)

A közrend-közbiztonság javítása érdekében 2008-ban a rendőrséggel együttműködve közhasznú foglalkoztatási programot indított a Fejér Megyei Önkormányzat, a rendőr-főkapitányság szakmai és a munkaügyi központ finansziális támogatásával. A munkaügyi központ – öt települést alapul véve – 16 főre, hat hónap időtartamra tudta forrásaival a programot támogatni. A települési polgármestereket bevonva Sárosd, Sárkeresztúr, Mezőfalva, Káloz, Cece fejezte ki csatlakozási szándékát a programhoz (Beszámoló 2009, p. 9.).

Ügyfél-elégedettség felmérés 2008-ban is készült, melyben 22 kérdést tettek fel öt csoportba foglalva a félfogadásokon, valamint a panaszfelvevőknél a szolgáltatást igénybe vevő ügyfeleknek. A mért indexérték a mérések 2001-es kezdete óta a legmagasabb értéket, 4,73-at mutatta. A társadalmi hatásvizsgálat ezúttal a Gárdonyi Kistérség véleményét kutatta. A felmérésben részt vevő intézmények szerint a rendőrség munkáját a technikai színvonal emelése, valamint az intézkedési jogkör növelése segítené a legjobban (Beszámoló 2009, p. 10.).

A közgyűlési vita során egy képviselő az iskolákban megvalósuló diákok közötti erőszakos cselekmények elszaporodását sérelmezte, megjegyezve, hogy nem látja a beszámolóban azt, hogy a rendőrség hogyan próbál erre felkészülni (Jegyzőkönyv 2009, p. 1.). Szintén képviselői felvetés volt, hogy a szabálysértésekre nagyobb figyelem összpontosuljon a rendőrség részéről, hiszen – elsősorban a falvakban – problémát okoz a kis értékre elkövetett tulajdon elleni jogsértések miatti eljárások elsikkadása. A felszólaló szerint az eljárások gazdái, a kistelepülések jegyzői túlterheltek, a rendőrség kedvező statisztikáiból pedig kimarad a szabálysértési kategória. Üdvözölte a településőri szolgálat kedvező fogadtatását és eredményeit (Jegyzőkönyv 2009, p.2.). Egy másik képviselő a besurranásos lopások számának növekedésére és a kistelepüléseken megjelenő illegális árusokra hívta fel a figyelmet (Jegyzőkönyv 2009, p.3.). Újabb képviselői felszólalás azt sérelmezte, hogy a határőrség integrációját követően az egykori határőrök átcsoportosításából a belső megyék, így Fejér is kimaradt, létszámhelyzete emiatt nem rendezett. Felszólalását így fejezte be (Jegyzőkönyv 2009, p.5.):

" (...) kívánom azt, hogy továbbra is a társadalom széles rétegeivel azt a kapcsolatrendszert, amit kialakítottak, ezt tudják folytatni, mert én azt hiszem, hogy az eredményes rendőri munkának épp az ad lehetőségeket, hogyha a társadalomba



megfelelően be van ágyazódva a rendőrség.”

A főkapitány az oktatási intézményekben elkövetett bűncselekmények elszaporodása ügyében a prevenciós programok, ezek közül az OviZsaru program jelentőségét emelte ki, valamint azt a tényt, hogy a megyében indított négy eljárás olyan, jelenségszerű devianciákra reagált, melyek az országban mindenhol előfordulnak, itt azonban ezeket intézkedés is követte. A felvetésekre a beszámoló rendőrségi előjáróként dr. Nemes Zoltán a rendőrség szabálysértési eljárásokban rendelkezésre álló szűkös jogi lehetőségeit említette. A határőrség integrációjával keletkező létszámproblémákról szólva elmondta, hogy a nyugati határon felszabaduló létszám automatikus áttelepítése a belső megyékbe komoly létszámvesztést okozott volna, ezért ezeknek a megyéknek a rendészeti iskolák végzőseiből adnak kiemelt létszámú frissen végzett rendőrt.

A következő évben a főkapitány számot adott arról, hogy

„a központi, valamint a megye lakosságának elvárásával összhangban, a Magyar Köztársaság Rendőrsége 2009-2010. évekre vonatkozó Cselekvési Programjában „A Biztonság, a Bízalom és a Becsület Rendőrségi Programban”, a „Védőbástya Programban”, illetve a munkatervben megfogalmazottak alapján látta el a feladatát, mely összességében eredményesnek értékelhető.” (Beszámoló 2010, p. 2.)

A megye is részese volt a közterületi rendőri jelenlét fokozása érdekében elrendelt Közbiztonsági Háló és Háló programoknak. A 2009-es év kiemelt feladata volt a megye mind a 108 településének körzeti megbízotti szolgálattal való ellátása. Ennek eredményeként 84 település területén állandó körzeti megbízott működött, a további 24-ben helyettesítéssel vagy megbízással látták el a körzeti megbízotti feladatokat. A megye 41 települése nyilvánította ki csatlakozási szándékát a településőri programhoz. Az erőfeszítések nem voltak hiábavalóak, 2009-ben a megelőző tíz év legkevesebb bűncselekménye vált ismertté a megyében (Beszámoló 2010, p. 2-3.).

Mindemellett új ifjúsági programsorozatot indított a rendőr-főkapitányság „NYITNI KÉK” címmel, melynek része volt a „Vigyázz magadra” vándorkiállítás, a „Ki tud többet a D.A.D.A.-ról?” vetélkedő és a „107 a hívó sz(ám)ó!” diszkrimináció ellenes sportnap. Szintén új kezdeményezésként indult a Zöld Alma Egészségfejlesztő Alapítvánnyal és az Alba Plazával közösen a „Drop-In” elnevezésű, szenvedélybetegségek megelőzését célzó ifjúsági információs tanácsadás. A „trükkös” és besurranásos lopások megelőzését célozta a „Nyitott szem – zárt kertajtó!” elnevezésű programsorozat, a családi házas övezetek és társasházak biztonságának javítása érdekében pedig kidolgozták a „Biztonságos otthon – otthon biztonságban” elnevezésű programot (Beszámoló 2010, p. 8-9.).

A Velencei-tó környékén élők körében, a nyári idegenforgalmi szezon idején



reprezentatív mintás vizsgálat zajlott a közbiztonság, valamint a szezonális bűnmegelőzési központ megítélésével kapcsolatban. Az eredmények alapján elmondható, hogy a lakosság többsége jónak, illetve javulónak ítéli a rendőrség és a lakosság kapcsolatát. A vizsgálat tanulsága az is, hogy az állampolgárok igénylik a megfelelő mennyiségű és minőségű információt a rendőrség munkájával kapcsolatban (Beszámoló 2010, p. 11.).

A 2010-es év „a lakossági bizalom erősítésének éve” volt. Kiemelt célként határozták meg a rendőr-főkapitánysággal szembeni közbizalom és a Rendőrség tekintélyének erősítését, a rendőri intézkedések szakszerűségének és kulturáltságának növelését, a törvénysértésekre adott azonnali határozott reagálást. Követelményként jelent meg, hogy a feladatokat a jogállam, a piacgazdaság és a közérdek együttes feltételeinek megfelelően kell teljesíteni (Beszámoló 2011, p. 2.).

A rendőrkapitányságok a Kistérségi Egyeztető Fórumok véleménye és a bűnügyi operatív helyzet értékelése alapján felmérték az illetékességi területén található települések veszélyeztetettségét, melynek során a „kiemelten veszélyeztetett” kategóriába 6, a „veszélyeztetett” kategóriába 8, és a „nem veszélyeztetett” kategóriába 94 települést soroltak. A kiemelten veszélyeztetett településeken naponta, a veszélyeztetett településeken heti 3 alkalommal, a veszélyeztetettnek nem tekinthető településeken legalább heti 1 alkalommal fokozott ellenőrzést tartottak.

A beszámoló közgyűlési tárgyalása alkalmat adott a rendőrség munkájának általános (nem a megyére koncentráló), politikai értékítéletektől sem mentes, heves vitájára. Az első felszólaló képviselő tragikomédiának minősítette a beszámolót, hangsúlyozva, hogy a rendőrség vezetői sokat tesznek azért, hogy a rendőri állomány megbecsülését és régóta nem létező elismertségét politikai céloknak vessék alá. Ezután felelőssé tette a belügyminisztert a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület, a Magyar Gárda és a Tiszavasváriban megalakított helyi csendőrség elleni intézkedései miatt. Felszólította a főkapitányt, hogy *„erősítse meg a rendőrség közrendvédelmi és bűnmegelőzési feladatait és hagyjon fel a politikai jellegű leszámolások támogatásával vagy ha ez nem megy, mondjon le posztjáról”*. (Jegyzőkönyv, 2011, p. 2.)

Egy ehhez a felszólaláshoz csatlakozó képviselő szerint a rendőrség aránytalanul nagy erőket koncentrál a közlekedésre, miközben ott jelentős eredményeket nem tudnak elérni.

„Az a helyzet, hogy a rendőrfőkapitányok egymást érik az utakon és feleslegesen vegzálják a közlekedőket, valamint a drága pénzért a lakosság kifosztása céljából vásárolt traffipaxokkal együtt az egyetlen eredményt csak így tudják elérni és milliókat hoznak az országot



büdzsének.” (Jegyzőkönyv, 2011, p. 4.)

A felszólalásra reflektáló másik képviselő védelmébe vette a rendőrséget, megköszönte a munkájukat, majd elmondta, hogy a rendőri állomány képes a megye biztonságát hatékonyan szavatolni (Jegyzőkönyv 2011, p. 3.).

A további felszólalások érintették az alacsony rendőri jelenlétet, a rendőrség létszámhiányát és rossz körülményeit, valamint a politikai motiváltságú intézkedésekre példaként említették meg a rendőrség 2006-os, budapesti tüntetéseknél tapasztalt fellépését, de a megyei szervezettel való együttműködést jónak ítélték meg, a rendőrséget pedig alkalmasnak a feladatai ellátására (Jegyzőkönyv 2011, p. 4-7.).

A felszólalásokra hosszasan reagáló főkapitány kiemelte, hogy a rendőrség jogszabályok alapján jár el, „minden szándékát nélkülözi, hogy embereket, csoportosulásokat üldözzön”, ugyanakkor a jogsértések, vagy azok látszatát keltő cselekmények esetén intézkednie kell. A bírói út mindenki számára biztosított jogorvoslati lehetőség, melynek igénybevételére biztatta az intézkedéseket sérelmesnek tartókat. A beszámolót a közgyűlés három ellenszavazat mellett fogadta el.

2011-ben folytatódtak az előző években működtetett *D.A.D.A.*, az *ELLEN-SZER*, *Ovi-Zsaru*, „Nytott szem – zárt kertajtó!”, „Biztonságos otthon – otthon biztonságban” programok, a BM-mel és a Kodolányi János Főiskolával közösen, az európai uniós elnökséghez kapcsolódóan Székesfehérváron szervezték meg 2011 áprilisában a „Rendőrök a katedrán” című nemzetközi konferenciát és európai prevenciós filmszemlét, melynek témája az iskolai bűnmegelőzési programok jó gyakorlatainak bemutatása volt. A rendezvényen a tagországok nemzeti szakértői vettek részt, melynek kapcsán hasznos információcsere és jó együttműködés valósult meg.

A rendőri tevékenység társadalmi hatásvizsgálata Székesfehérváron és a Székesfehérvári Kistérségben zajlott.

„A felmérésben résztvevő kistérségek önkormányzatai szerint a lakosság bizalommal fordul a helyi rendőrökhöz, mert azok magabiztosak (e. index: 4,88), becsületesek (e. index: 4,8), segítőkészek (e. index: 4,81). Elégedettségük a helyi rendőri munkával: jó (e. index: 4,69).” (Beszámoló 2011, p.2.)

Dacára a felmérésben megmutatkozó pozitív társadalmi véleményeknek, a közgyűlési tárgyalás során az előző évben tapasztalt vita – enyhébb formában – gyakorlatilag megismétlődött, mely után 2 tartózkodással, ellenszavazat nélkül fogadta el a közgyűlés a beszámolót.

A rendőrségnél 2012 őszén zajló személyi változások a Fejér Megyei Rendőr-



főkapitányságot is érintették. Az új főkapitány, dr. Varga Péter először 2013-ban számolt be a közgyűlés előtt. Beszámolójának egyik első gondolataként megfogalmazta ars poeticáját:

„A továbbiakban arra törekszünk, hogy egy még inkább közösségi szemléletű, szolgáltató testület működtetésével megőrizzük a megye lakosságának megelégedettségét, rendőrségbe vetett bizalmát.” (Beszámoló 2013, p. 1.)

A közgyűlési vita során az előző években éles hangú kritikát megfogalmazó képviselők üdvözölték a bűnmegelőzést és az együttműködést kiemelten kezelő új főkapitány tevékenységét, az egyik képviselő az ösztönöséget is méltatta, ugyanis dr. Varga Péter szóbeli kiegészítésében önkritikusan fogalmazott a bűnüldöző munka kevésbé eredményes területeiről és a biztonságérzetet negatívan befolyásoló bűnözési trendek addig sikertelen megfékezéséről is. A vita során szó esett a székesfehérvári labdarúgó szurkolók és a rendőrség közötti konfliktusokról, melyre reflektálva a főkapitány a sport- és jogszerűség fontossága mellett a közös hang megtalálására, valamint a partneri törekvésekre helyezte a hangsúlyt (Jegyzőkönyv 2013, p. 2-4.).

2013-ban az előző évi programok mellett új programok indultak a bűn- és balesetmegelőzés területén. A TÁMOP 5.6.1.C/11/2 konstrukció keretében konzorciumi formában pályázatot nyújtott be a főkapitányság az áldozattá válás megelőzése és az áldozatsegítés fejlesztése érdekében. A Magyar Autóklubbal közösen „Közlekedik a család” címen új közlekedésbiztonsági vetélkedősorozat indult. A Fejér Megyei Hírlappal együtt második alkalommal került sor a Velencei-tó körül lebonyolított Hírlap Bringatúrára, amelyen bűn- és balesetmegelőzéssel kapcsolatos programok zajlottak. A főkapitány szóbeli kiegészítésében először is az évközi rendkívüli helyzetek kezelésének feladatait emelte ki. Márciusban a hóhelyzet, júniusban pedig az árvízhelyzet jelentett embert próbáló körülményeket, melyben a rendőrök helyt álltak. Elmondta azt is, hogy nagy hangsúlyt fektettek a kistépelülések közbiztonságára, a folyamatos kapcsolattartásra a helyi önkormányzatokkal és a polgármesterekkel a körzeti megbízottak és a rendőrkapitányok által. Fontosak az innen érkező jelzések, a visszacsatolások, hogy azok a legrövidebb időn belül közvetlenül jussanak el a döntési pozícióban lévő vezetőhöz, hiszen ekkor tudnak hatásosan tenni az ellen, hogy egy helyzet ne eszkalálódjon (Jegyzőkönyv 2014, p. 1-4.).

A következő évtől a beszámolóokban egyre markánsabb helyet követelt magának az illegális migrációval kapcsolatos rendőrségi tevékenység értékelése, mely annak ellenére jelentett növekvő terheket, hogy a megye egyike az öt belső, határral nem rendelkező megyének. 2013-ban 62 fővel szemben, 2014-ben 61 fővel szemben



kellett idegenrendészeti jellegű jogsértő cselekmény elkövetése miatt intézkedni. A tettenérések leginkább az M1 autópálya Fejér megyei szakaszára korlátozódtak.

A 2014. évi beszámoló külön említi a közterületi jelenlétet erősítő intézkedéseket, melyek keretében a korábban sikeresen alkalmazott „Közbiztonsági Háló” program bevált gyakorlatait átvéve az országosan koordinált „19/24” program keretében sorolták kategóriákba az ország valamennyi települését. A közbiztonsági veszélyeztetettség szintjük alapján besorolt településeken különböző intenzitású rendőri jelenlétet biztosított a főkapitányság a KR megerősítésével.

Az együttműködést értékelve a beszámoló alapján jó kapcsolatot ápoltak a Fejér Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatával, a Szociális és Gyámhivatallal, a Gyermekvédelmi Központtal, a családsegítő szolgálatokkal, valamint a bűnmegelőzésben érintett civil szervezetekkel. Az ORFK 2012-ben együttműködési megállapodást írt alá a Magyarországon bejegyzett egyházakkal és felekezetekkel, mely alapján 2014 decemberében kerekasztal-beszélgetésre került sor az érintett egyházak és felekezetek képviselőivel. Hasonló egyeztetés zajlott a területi és helyi roma kisebbségi vezetőkkel is ebben az évben. Ercsiben roma integrációt elősegítő prevenciós programot indított a megyei főkapitányság az év végén. A megelőzési tevékenység értékelése során említést tett az *Ellen-Szer*, az *„Iskola rendőre”*, *„A szülők és családok a Rendőrség kiemelt partnerei a kábítószerbűnözés megelőzésében”*, az *Ovi-Zsaru*, a *BikeSafe* és a *„Lájkold a biztonságot”* programokról, melyek közül az utóbbi három a megyei rendőrfőkapitányság saját kezdeményezésű projektje. Szintén kiemelte a *„Respect-ál(om)!”* című roma integrációt elősegítő programot, melyet Ercsiben kívántak megvalósítani. Kitért a főkapitányság családon belüli erőszakkal kapcsolatos tevékenységére, az abban megvalósított széleskörű együttműködésre (ifjúságvédelmi szervezetek, intézmények, iskolák, gyermekjóléti szolgálat, gyámhivatal, családsegítő központok), esetkonferenciák, előadások megtartására, valamint arra, hogy a bűnmegelőzési előadók rendszeresen vesznek részt a gyermekvédelmi tárgyalásokon (Beszámoló 2015, p. 9.). Ugyanez elmondható megyei szinten is.

Ettől az évtől kezdve szóbeli kiegészítésében több éven át kiemelte a főkapitány a regisztrált bűncselekmények számának csökkenését és kitért a rendőrség arculatváltására:

„...elindult egy arculatváltás a rendőrségen belül, amelyen a szankcionáló rendőr képét felváltja a segítő, támogató rendőrnek a képe. Nagyon sok olyan állampolgári jelzést, visszacsatolást kaptam, amelyben dicsérték a rendőri intézkedést és nem egy olyat, amikor a rendőr szankcionált mert éppen jogsértés volt, szabálysértést követett el az eljárás alá vont,



vagy az intézkedés alá vont és még is meg volt elégedve a kulturált intelligens intézkedéssel”
(Jegyzőkönyv 2015, p. 2.)

Szintén ettől az évtől kapott helyt a beszámolóokban a 2014. május 6-tól teljes üzemben működő Tevékenység-irányítási Központ megemlézése, mellyel – a beszámoló szerint „*lehetővé vált az egységes és gyors reagálás a megyei rendőr-főkapitányságra érkező segélyhívások tekintetében.*” (Beszámoló 2015, p. 7.). (A segélyhívási és tevékenységirányítási rendszer átalakításáról az „*Absztrakt rendőrség Magyarországon*” című dolgozatrészben írok részletesen.)

A 2015-ös beszámolóban figyelemre méltó „újdonság”, hogy először kapott külön címben helyt a tulajdon elleni szabálysértések helyzete.⁸⁷ Ez követi az országos teljesítményelvárások alakulását (Beszámoló 2016, p. 3.).

2015-ben folytatódott az előző években megindult illegális migráció, a megye főként tranzit útvonalként jelent meg ebben a folyamatban. Főként az M7 és M1 autópályákat, valamint az áthaladó nemzetközi vasútvonalakat használták a migrációban részt vevők, de az embercsempészek által használt útvonalak folyamatosan változtak. Összesen 864 fővel szemben intézkedtek a Fejér megyei rendőrök az illegális migrációval összefüggésbe hozható jogellenes cselekmény miatt 2015-ben.

Szóbeli kiegészítésében dr. Varga Péter három, a rendőrség működését alapvetően meghatározó körülményt emelt ki az évből: az új szolgálati törvény hatályba lépését, a rendőrkapitányságok illetékességi területének átalakítását és a migráció okozta többletfeladatokat (Jegyzőkönyv 2016, p. 2.).

A korábbi évekhez hasonlóan folytatódtak a megyei bűnmegelőzési programok, országos kezdeményezés hatására új programként indult a „*Házhoz megyünk*” projekt, amely a lakásbetörések, besurranásos lopások, valamint az idősok sérelmére elkövetett trükkös lopások megelőzésére koncentrált. A rendőrkapitányok a járási egyeztető fórumok keretében folyamatosan konzultáltak helyi polgármesterekkel, az aktuális ügyeket és problémákat át tudták beszélni, s így nagymértékben segítették a rendőrség nyomozati munkáját és közterületi szolgálatának tervezését (Jegyzőkönyv 2016, p. 7.).

A közgyűlés elnöke felszólalásában a köszönet hangján szólt, megemlítve az elmúlt időszak jelentős, pozitív változásait a szubjektív biztonságérzet, a rendőri intézkedések kulturáltsága, valamint az együttműködés terén (Jegyzőkönyv 2016, p. 8.).

A beszámolót néhány éve még tragikomikusnak tituláló képviselő szintén méltatta a

⁸⁷ A korábbiak leírtakból látható, hogy a szabálysértések „nagyvonalú” elhagyását a közbiztonsági helyzet értékeléséből már 2009-ben felvetette egy közgyűlési képviselő.



rendőrség tevékenységét és megköszönte azt, kiemelve a migrációkezelésben mutatott eredményeket. A köszönetnyilvánításához minden további felszólaló képviselő csatlakozott (Jegyzőkönyv 2016, p. 9-10.).

A 2016-ról szóló beszámoló sarokpontjai megegyeztek az előző években leírtakkal. A regisztrált bűncselekmények száma további 18,6%-kal csökkent. Folytatódtak az illegális migrációval kapcsolatos feladatok, amelyek jelentős terhet róttak az állományra, főleg a határszakasz védelme céljából a déli megyékbe való átrendelés miatt. A megyében található a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Közép-dunántúli Regionális Igazgatóságának székhelye, amely mind idegenrendészeti, mind közrendvédelmi területen fokozottabb együttműködést igényelt (Beszámoló 2016, p.1-4.).

A beszámoló szóbeli kiegészítésében elhangzott, hogy a magyar rendőrségen belül három éve megkezdett intézkedési kultúraváltás tovább folytatódott 2016-ban, amelynek célja a szankcionáló rendőr képe helyett a segítő, támogató rendőr képének kialakítása (Jegyzőkönyv 2016, p. 4.).

A 2017-es évet értékelő beszámolóból kiemelendő az a törekvés, mely a megyei jogú városokban intenzív, gyalogos járőrözést valósított meg (Beszámoló 2018, p. 5.). Helyet kapott az önkormányzatok kérése is arra, hogy a körzeti megbízotti rendszert tovább kell fejleszteni (Beszámoló 2018, p. 8.).

Ebben az évben és 2018-ban országos szinten csökkent a szerb és horvát határszakasz közelében elfogott migránsok száma, ennek ellenére a megye autópályaszakaszai révén a térség tranzitszerepe megmaradt. A mélységi ellenőrzési rendszer a főkapitányi beszámoló szerint hatékonyan működött elsősorban a munkamegosztás, másodsorban a gazdaságosabb humán és technikai erőforrás felhasználása miatt.

Kitért a beszámoló a határszolgálatra vezényelt rendőrök komplementer rendészeti erővel való pótlására is:

„A közterületi szolgálat ellátását befolyásolta, hogy az év során – kontingens és ideiglenesen csapaterőbe szervezett rendőri század összevonások keretében – jelentős létszámú rendőri erő (20 esetben 1300 fő) került átrendelésre a déli határszakaszra határrendészeti feladatok ellátására, valamint 18 esetben történt további csapaterős összevonás (sportrendezvény, demonstráció biztosítás és védett személy biztosítás), amelyekbe 1365 fő rendőr került bevonásra. A távollevő rendőri állomány közterületi jelenlétének pótlásában a polgárőrség részt vállalt önálló szolgálatok keretében. A körzeti megbízottak a településeken működő polgárőrséggel történő együttműködés keretében úgy alakították szolgálatukat, hogy azt lehetőség szerint közösen lássák el. A szezonális bűncselekmények megelőzése érdekében, főleg a téli időszakban, természetvédelmi őrökkel és mezőőrökkel is történt közös szolgálatellátás.” (Beszámoló 2018, p. 5.)

A 2019-es év az előzőekhez képest lényegi eltérést nem hozott. A regisztrált bűncselekmények száma további 11,4%-kal, 5.240-re csökkent (Beszámoló 2020, p.



2.).⁸⁸

Az előzőekben már ismertetett bűnmegelőzési programok folytatása mellett 2019-ben *Police Coffee* néven valósított meg a megyei főkapitányság bűnmegelőzési programot. (Ez nem azonos a dolgozatban már ismertetett, Molnár Kata által bevezetett Police Café-val). A Fejér megyei kezdeményezés keretében egy csésze kávé mellett szolgáltatottak a bűnmegelőzési szakemberek tanácsadást leginkább vagyon elleni bűncselekmények és az ún. „unokázós csalások” megelőzéséről. A programsorozat 38 alkalma során 146 fővel beszélgettek a rendőrök.

Székesfehérvári kezdeményezés az „*Érveket az Éveknek!*” elnevezésű, az idősebb, nyugdíjas korosztálynak szóló, kifejezetten az „unokázós csalások” megelőzését célzó program, melynek keretében 23 nyugdíjasklubot kerestek fel a Székesfehérvári Rendőrkapitányság munkatársai, és 504 nyugdíjast vontak be a programba. Emellett vagyonvédelmi vetélkedőt is szerveztek az időseknek.

A rendőrségi beszámolóra a következő év márciusában kitört világjárvány miatt csak szeptemberben kerülhetett sor.

A beszámoló megvitatása során felszólaló képviselők a rendőri munka méltatásán és a köszönetnyilvánításon túl szóvá tették azt az országos médiumokban is helyet követelő hírt, hogy a rendőrség komoly létszághiánnyal küzd. A főkapitány válaszában elmondta, hogy a főkapitányság feltöltöttségi mutatója meghaladja a 90%-ot, a távozók pótlása folyamatos.

Ahogy az az előzőekből is kitűnik, a 2020-as év speciális évnek tekinthető a globális szintű koronavírusjárvány hatása miatt. Mindemellett az intenzív migrációs tevékenység miatt a megyei rendőrökre továbbra is szükség volt a határoknál. Részben talán ezzel összefüggésben a bűncselekmények száma az előző évihez képest 9,1%-kal emelkedett (Beszámoló 2021, p. 2.). A bűnmegelőzési munka nem tudott az előző évek intenzitásával folyni, számos program a pandémia miatt szünetelt. A beszámoló közgyűlési megvitatása jelentős részben a pandémiás helyzet rendőri feladataira koncentrált.

Az utolsó vizsgált beszámoló hangsúlyait jórészt szintén a COVID miatt rendőrségi feladatok adták. Szóbeli kiegészítésében a főkapitány elmondta, hogy a pandémia és az illegális migráció feladatai jelentős nehézséget jelentettek az évben.

⁸⁸ Összehasonlításképpen a 2011-es évről tartott beszámoló melléklete szerint abban az évben csak a Székesfehérvári Rendőrkapitányság illetékességi területén 13.369 bűncselekményt regisztráltak.



A bűncselekmények száma 0,5%-kal csökkent. Beszámolójának szóbeli kiegészítése során új, a helyi közösségekkel való együttműködést segítő jelentős fejlesztés eredményeiről számolt be:

„Amit szeretnék még kiemelni, nem lett nevesítve a beszámolóban, de nagyon-nagyon büszke vagyok rá: a tavalyi évben került átadásra itt Székesfehérváron, a Jancsár utca 25. szám alatt egy bűnmegelőzési centrum. (...) Az ezzel a célunk, hogy ne csak objektumon belül, hanem legyen egy olyan kinti objektumunk is, ahol az adott célcsoportokat el tudjuk érni és különböző bűn- és balesetmegelőzési előadásokat tudunk nekik tartani. Elsősorban a veszélyeztetett korosztályokra gondolok itt, a gyermekekre és az idősekre, de van egy olyan külön helyiség is ott, ahol, ha bárkinek bármi gondja, problémája van, amit csak négy szemközt szeretne és nem rendőrségi objektumban megosztani vagy tanácsot kérni, erre is van lehetőség.” (Jegyzőkönyv 2022, p. 4.)

5.5.3 Összegzés

Az elemzés célja az volt, hogy az egyes évekről szóló rendőr-főkapitányi beszámolók és megyei közgyűlési jegyzőkönyvek alapján longitudinális áttekintést adjunk arról, hogy a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság hogyan és milyen eszközökkel próbálta társadalmi kapcsolatrendszerét fejleszteni, mennyiben használta ki a rendelkezésre álló lehetőségeket arra, hogy az állampolgárokkal és azok közösségeivel szoros együttműködéseket alakítson ki.

A dokumentumok vizsgálatának eredményei az ezzel kapcsolatos hipotézist egyértelműen igazolták. Jól látható, hogy a megyei rendőr-kapitányság évről évre egyre nagyobb mértékben próbálta együttműködését kiterjeszteni más hatóságok, a társadalom civil szervezetei és a helyi közösségek irányába. A törvény által előírt kötelezettségein kívül (pl. önkormányzatokkal való kapcsolattartás, kötelező beszámolók tartása az illetékes szervezetek előtt) törekedett a társadalmi szervezetek irányába nyitni, velük közös – elsősorban prevenció – projektötleket kidolgozni. Ezt érzékelteti az is, hogy az első, 1994-ről szóló, a mellékletek nélkül mindössze hatoldalas beszámolóban egy-egy négysoros bekezdés szól az önkormányzatokkal való együttműködésről (ezen belül leginkább arról, hogy az önkormányzatok milyen eszközökkel támogatták a rendőrséget) és a polgárőrségek szerepéről, a bűnmegelőzést pedig nem is érinti az értékelés. Az utolsóként elemzett 2021-es év beszámolója mellékletek nélküli 15 oldalából négy szól a bűn- és baleset-megelőzésről, külön címben taglalva a család- és gyermekvédelem, a gyermek- és ifjúságvédelmi programok, az áldozatvédelem, az emberkereskedelem, a megelőző vagyonvédelem, a drogprevenció, a kiberbiztonság, az iskolaőri tevékenység területét, valamint a bűnmegelőzési tartalmak közösségi médiában történő megjelenését (Beszámoló, 2022, p. 8-12). Az együttműködés helyzetének pedig újabb két oldalt szentel az anyag



(Beszámoló 2022, p. 13-14.). Az ilyen összehasonlítások természetesen önmagukban nem igazolhatják a hipotézist, de jól jellemezhetik a helyzetet.

Az elemzés során ugyanakkor a jelenhez közeledve egyre nagyobb hiányérzetet jelentett, hogy – noha a rendőrség széleskörű partneri kapcsolatokra tett szert a rendszerváltás óta – a plurális rendészet szereplői közül gyakorlatilag csak a polgárőrséget emelik ki a beszámolókbán. Elvértve találhatunk utalást az önkormányzat által alkalmazott mezőőrökre, vadőrökre, azonban az önkormányzati rendészetek vagy a magánrendészeti formációkkal való együttműködés nem kap helyet az értékelésekben. Ez azonban nem arra bizonyíték, hogy ilyen együttműködés nincs, hiszen gyakorlati munkám során tapasztalom a székesfehérvári önkormányzati rendészet, a kisebb települések közterület-felügyelői és a rendőrség közötti rendszeres együttműködést. Úgyszintén jelentős felülete a kooperációnak a nyári fesztiválok (EFOTT, O.Z.O.R.A, FEZEN) belső biztosítását végző magánbiztonsági szervezetek és a külső biztosításért felelős rendőrség munkájának összehangolása. Az azonban látható, hogy a rendőrség ezt az együttműködést még nem tartja olyan fontosnak, hogy beszámolóiban megjelenítse.

A szolgáltatásorientált tevékenység jele, hogy visszatérően megjelenik az igény a társadalmi, lakossági elégedettség felmérésére. Az utóbbi tíz évben a saját mérések helyét központi, önkormányzati véleményfelmérés váltotta fel, amelynek csupán eredményei ismertek a főkapitányság számára, így nyilvánvalóan nem tud a korábbiakhoz hasonló árnyalt információkkal szolgálni.

A bűnmegelőzési tevékenység szinte minden célcsoportra kiterjedt, a gyermek- és ifjúságvédelemtől kezdve a családon belüli konfliktusok megelőzésén át egészen az időskorúak áldozattá válásának elkerüléséig. Ebben a tevékenységben kiemelő, hogy a kor aktuális igényeire és problématípusaira is próbáltak reflektálni, mint például a kereskedelmi dolgozók sértetté válása. Az utazók biztonságérzetének növelésére is több kezdeményezés indult elsősorban információs anyagok kidolgozásával.

Fontos megemlíteni, hogy az alapfeladatok teljesítése mellett a váratlanul felbukkanó globális hatásokra is próbált megfelelően reagálni a főkapitányság. Amellett, hogy a kábítószer-használat terjedése, az illegális migráció vagy a koronavírus járvány által indukált plusz feladatokat is ellátták, emellett nem adták fel a korábbi években elindított, társadalmi szempontból jól működő programjaik működtetését.

A beszámolók és közgyűlési tárgyalásuk vizsgálata azonban a hipotézis igazolásán túl komoly, előzetesen nem kalkulált eredménnyel is járt. A kutatásom utolsó



feladataként végrehajtott elemzésig nagy hangsúlyt fektettem arra, hogy a rendőrség és a társadalom kapcsolatának változásait, fejlődését bemutassam a rendszerváltástól napjainkig. Mindez alapvetően korábbi tudományos munkák eredményeinek felhasználásán keresztül történt. A beszámolók és a hozzájuk társuló közgyűlési viták tanulmányozása közben mindez a mindennapok rendőri munkájából is megtapasztalható élménnyé változott. A rendőrség társadalmi integrációjának útkeresései, a különböző időszakok megújítási törekvései éppúgy kirajzolódtak, mint a közgyűlési képviselők véleményén keresztül a politika rendőrséghez viszonyulását formáló attitűd, a rendőrség gazdálkodási helyzetének alakulása, vagy a rendőrségi kommunikáció hangsúlyai. E kutatás csupán sajátos szempontrendszerén keresztül emelhettem ki a releváns tartalmakat, azonban a közérdekből nyilvános beszámolók és jegyzőkönyvek számos más megközelítésben is értékes kordokumentumok. A hazai rendészettudomány eddig kevés figyelmet szentelt ezek elemzésének. Magam azonban abban az előnyös helyzetben vagyok, hogy a beszámolók tárgyát képező rendőri munkában 1995 óta, a közgyűlési vitákon 2003 óta veszek részt személyesen. Így a dokumentumok kiváló eszközei a megélt rendőri tapasztalatok felelevenítésének, így jövőbeni kutatásaim egyik fontos forrásául szolgálhatnak.

5.6 A kérdőíves vizsgálat megállapításainak összegzése

A közterületi rendőrök megkérdezésével a rendőrök biztonságértelmezését, problémakezelési beállítódását és kooperációs készségét önkitöltős kérdőívvel vizsgáltam. A tervezésénél lényeges volt, hogy az eredmények összevethetőek legyenek egy, az elmúlt időszakban a lakosság körében meglévő biztonságértelmezésről és a közbiztonságról és annak intézményesített szereplőiről alkotott lakossági vélemény felmérésére irányuló kérdőíves kutatás eredményeivel. E témában Székesfehérvár lakossága körében 2016-ban készült a *„Közbiztonság fejlesztése Székesfehérváron a településbiztonság és az ifjúságvédelem előtérbe helyezésével”* című projekt keretében (BM-15-MA-0052) felmérés, melyet a Magyar Városkutató Intézet Kft. hajtott végre, megvalósítását pedig a Nemzeti Bünmegelőzési Tanács támogatta. A kutatás során 500 fő 18 év feletti székesfehérvári lakost kérdeztek meg standard kérdőívek segítségével. A mintába került személyeket véletlen valószínűségi eljárással választották ki, biztosítva azt, hogy minden lakos azonos eséllyel szerepelhessen. Az összehasonlíthatóságnak természetesen vannak korlátai, hiszen a két kutatás területi lefedettsége nem azonos, az adatfelvételek időben különbözőek, azonban a lakosság részéről és a rendőrök



részéről megnyilvánuló vélemények, attitűdök miatt fontos lehet, a más-más megközelítésmódból eredő véleménykülönbségekből sok mindent meg lehet határozni a jövő fejlesztései érdekében (3.⁸⁹ és 4.⁹⁰ számú mellékletek).

A több mint fél évig tartó adatfelvétel elhúzódásának oka alapvetően a járványhelyzet volt. Sok rendőr megbetegedett, elérésük nehézkessé vált, más részről folyamatosan igen magas leterheltség mellett dolgoztak a rendőrkapitányságok, így az időpont-egyeztetések, a kitöltések megszervezésének szintén jelentős időigénye volt. A kérdőívet végül 310 rendőr töltötte ki, ami a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 443 fős közterületen szolgálatot teljesítő rendőri állományának 70%-a. A rendőrök a megye hat rendőrkapitányságán, valamint a megyei rendőr-főkapitányságon dolgoznak.

A beszámolóban közölt adatok hibahatára 95%-os megbízhatósági szinten és az egyes kérdésekre válaszolók számától függően binomiális (két kategóriás) kérdések esetében $\pm 1.9 - 3.1\%$. Ez azt jelenti, hogy a mért eredmények legfeljebb ennyivel térnek el attól az eredménytől, amit akkor kapnánk, ha minden Fejér megye közterületén szolgálatot teljesítő rendőrt megkérdeznénk. Az adatelemzést SPSS programmal végeztük.

A felmérés során zárt kérdéseket tettem fel, melyek egy része úgynevezett feleletválasztós kérdés, más részükre a választ ordinális skálán kellett a válaszadóknak elhelyezni. Egyes kérdéseknél azt kértem, hogy értékeljenek állításokat, minősítsenek társadalmi cselekedeteket, problémákat, intézményeket négy-, illetve ötfokú skálán. E kérdéseknél a kapott értékeket egy százfokú skálára számoltam át, ahol a százaz értéket az jelentette volna, ha az adott kérdésre minden válaszoló egyöntetűen a maximális, a nullát pedig az, ha a minimális pontszámot adja. A határ az ilyen százfokú skálákon az ötven pont. Az ez alatti érték általában negatív véleményt (bizalmatlanságot, elégedetlenséget, ellenszenvet stb.), míg az e feletti érték pozitív véleményt jelez.

Fontos körülmény, hogy a felmérés a lakossági és rendőrségi vélemények közötti különbségek mögöttes okainak vizsgálatára nem tért ki. Célja nem is ezek megállapítása volt, hanem az, hogy a rendőrség biztonságértelmezéséről, együttműködési készségéről empirikus adatfelvételen alapuló helyzetképet adjon.

⁸⁹ 3.sz. melléklet: A közterületen szolgálatot teljesítő rendőrök biztonságértelmezése, kooperativitása és a közbiztonsági problémák definiálása Fejér megyében (kérdőív)

⁹⁰ 4. sz. melléklet: Lakossági kutatás a bűnmegelőzésről – 2016. április. Kérdőív 18 éven felüli székesfehérvári lakosok részére (kérdőív)



5.6.1 Biztonságfogalom

A biztonság szóhoz az emberek több fogalmat, érzést vagy tapasztalatot társítanak. A rendőrök felének a közbiztonság jut először eszébe a szóról, egyharmaduknak a családdal kapcsolatos benyomások, 6%-uknak a munka világa, 3%-nak pedig az ország biztonsága. A rendőrök 1-2%-ának a fentiekén túl az egészség vagy a szervezett bűnözés.

Összehasonlítva ezt a székesfehérváriak véleményével, látható, hogy hasonló asszociációk jelennek meg, bár arányukat tekintve vannak különbségek. A fehérváriak 40%-ának a közbiztonság jut eszébe, további 23%-nak pedig a család, például a családi béke. A munka világa, vagyis a biztos megélhetés, a munkanélküliség a válaszadók 17%-ának jut eszébe elsősorban. Ezen felül a fehérvári civileknek az ország biztonsága, az egészség-betegség és a szervezett bűnözés ötlik fel először (10. ábra).⁹¹

5.6.2 Rendvédelmi és igazságügyi intézmények megítélése

Mindkét kutatás hangsúlyos része volt annak megválaszolása, hogy a különböző rendvédelmi szervek, intézmények milyen fontos szerepet töltenek be a megkérdezettek szerint. Mind a rendőrök, mind a fehérvári lakosság többsége szerint nagyon fontos intézmény hazánkban a rendőrség, amely, a rendőrség állományában dolgozók kétharmada, a lakosok több mint háromnegyede szerint nagyon fontos intézmény. A rendőrök további 16%-a, a lakosok 20%-a szerint inkább fontos szereplő. Figyelemre méltó különbség, hogy a rendőrök 13%-a, míg a megkérdezett fehérváriak mindössze 1%-a nem tartja fontos intézménynek hazánkban a rendőrséget (11. ábra).⁹² További elemzést igényelhet, hogy a rendőrséget nem fontos intézménynek tartó rendőrök legnagyobb részt a Székesfehérvári és a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság állományából kerültek ki.

A polgárőrség fontosságára irányuló kérdésünknél a rendőrségi dolgozók 60%-a, a lakosok 92%-a tartja fontosnak a polgárőrséget, míg az előbbi csoport 37%-a, utóbbiak 8%-a gondolta úgy, hogy az nem fontos intézmény (12. ábra).⁹³

Az áldozatsegítő szolgálatról Székesfehérvár felnőtt lakosságának 44%-a hallott. A rendőrök a lakosokhoz képest kisebb arányban tartják fontos intézménynek az

⁹¹ 10. ábra: A biztonság szót hallva, mi az, ami elsőként eszébe jut? – ld. 5. sz. melléklet

⁹² 11. ábra: A rendőrség fontosságának megítélése (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

⁹³ 12. ábra: A polgárőrség fontosságának megítélése (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet



áldozatvédelmi szolgálatot. A rendőrök 29%-a nagyon fontosnak, 43%-a inkább fontosnak tartja ezt a tevékenységet, negyedük pedig inkább nem vagy egyáltalán nem tartja fontosnak (13. ábra).⁹⁴

A helyi közbiztonsági szereplők hatékonyságának megítélésében a rendőrséggel kapcsolatban közel hasonló véleményeket láthatunk a két célcsoport között. Mind a rendőrök, mind a székesfehérváriak összesítve 80-80%-ban tartják hatékonynak a rendőrséget a településeken, bár látszik az is, hogy nagyon hatékonynak kisebb arányban gondolják a fehérváriak, mint a rendőrök.

A polgárőrség hatékonyságának megítélésében nagyobbak a véleménykülönbségek, a székesfehérváriak 72%-a nagyon, vagy inkább véli úgy, hogy hatékony a munkájuk, ezzel a rendőrök fele ért csak egyet. A rendőrök 45%-a szerint inkább nem vagy egyáltalán nem hatékonyak, míg ugyanezen a véleményen van a fehérváriak 28%-a.

A rendőrök 41%-a tartja hatékonynak az önkormányzatok bűnmegelőzési munkáját, 49%-uk inkább nem vagy egyáltalán nem tartja annak, és minden tizedik rendőr bizonytalan a kérdés megítélésében.

A lakossági kutatásban a közterület-felügyelet hatékonyságával a lakosok 75%-a inkább elégedett, 25%-a pedig nem (14. ábra).⁹⁵

A szolgálati hely szerint szignifikáns kapcsolat észlelhető. Leginkább a Móri és a Gárdonyi Rendőrkapitányságon elégedettek az alkalmazottak a hatékonysággal, míg az elégedetlenek aránya a Dunaújvárosi és Székesfehérvári Rendőrkapitányságon dolgozók körében a legmagasabb.

5.6.3 Közbiztonsággal kapcsolatos vélemények

Azt is vizsgáltuk, hogy a településeken bizonyos szociális és közbiztonsági kérdésekben hogyan változott a helyzet az elmúlt években. Megkérdeztük, hogy az elmúlt öt évben inkább javult, vagy romlott, vagy változott-e egyáltalán a helyzet. A kapott válaszokat mérlegindexszé konvertáltuk, -100 és +100 közötti értékkel jellemezve, hogy az adott településre jellemző tényező milyen irányba változott az elmúlt öt évben. A negatív értékek romlást, a pozitív értékek javulást, míg a nullához közeli értékek változatlanságot fejeznek ki.

E kérdések esetében a rendőrség és a fehérvári lakosság körében végzett felmérés

⁹⁴ 13. ábra: Az áldozatvédelmi szolgálat fontosságának megítélése (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

⁹⁵ 14. ábra: A rendőrség, a polgárőrség, az önkormányzati bűnmegelőzés és a közterület-felügyeleti munka hatékonyságának megítélése (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet



összevetésének értékelésénél fontos kiemelni, hogy amíg a lakossági felmérés 2016-ban készült, addig a közterületen dolgozó rendőrök körében döntően 2021-ben került sor az adatfelvételre. Ez idő alatt a regisztrált bűncselekmények száma 290 ezerről 154 ezerre csökkent, ami a közbiztonság szubjektív megítélésében is nyomot hagyhatott (URL-154).

A rendőrök több mint fele a közbiztonság javulását érzékelte az elmúlt öt évben, körülbelül 40%-uk az idősök biztonsága, a közlekedésbiztonság, a rendőrség és a lakosság kapcsolatában, valamint a gyerekek, fiatalok biztonsága terén. Az áldozatok segítése, a lakosok szociális helyzete és a kisebbségekkel való együttélés területén javulást maximum a rendőrök egyharmada érzékelt.

Romlást leginkább a kisebbségekkel való együttélés és a lakosok szociális helyzete területén éreztek a rendőrök, stagnálást pedig az áldozatsegítésben (15. ábra).⁹⁶

Részletesebben vizsgálva az egyes területek változásának irányát, láthatjuk, hogy a rendőrség állományába tartozók két területen látnak összesítve romlást, míg a lakosok ennél jóval több téren. Legnagyobb javulás a rendőrök véleménye szerint a bűnözés, a közlekedésbiztonság és az idősök biztonsága területén történt. A szolgálati hely relevanciáját vizsgálva a bűnözés területén láthatunk statisztikai értelemben szignifikáns kapcsolatot, a Gárdonyi és a Sárbogárdi Rendőrkapitányság területén dolgozó rendőrök érznek leginkább javulást. A fehérváriak szerint leginkább a szociális helyzet romlott és az áldozatok segítése javult leginkább az elmúlt öt évben.

5.6.4 Bűnmegelőzési attitűdök

A lakosok 97%-a egyetért azzal, hogy össze kell fognia az egy utcában élőknek a biztonság érdekében, ugyanezt a véleményt osztja a Fejér megyei rendőrök 84%-a is. A vagyontárgyaik védelmét a lakosok 95, míg a rendőrök 78%-a tekinti a tulajdonosok feladatának. A fehérváriak 88%-a gondolja úgy, hogy ha a rendőrség nem tudja megvédeni a lakosokat és vagyontárgyaikat, akkor az embereknek joguk van ehhez. Ezt hasonlóan gondolja a rendőrök 74%-a. A lakosok 90%-a állítja, hogy ahol ő lakik, ott megfelelően vigyáz mindenki az értékeire, ezzel a rendőrök közül csak 61% ért egyet.

A fehérvári polgárok valamivel több, mint 70%-a szerint a városban élő gyermekek biztonságban vannak, a rendőrök 87%-a gondolja ezt hasonlóan. A fehérváriak

⁹⁶ **15. ábra:** A biztonságérzetet befolyásoló közbiztonsági és szociális tényezők változása az elmúlt öt évben a megkérdezettek véleménye alapján (N=310) (saját szerkesztés) – ld. .5. sz. melléklet



mindössze 6%-a nyilatkozott úgy, hogy van olyan ember a szomszédságában, vagy környezetében, akitől fél, a rendőrök 14%-a mondta ugyanezt.

A lakosok 22%-a szerint a jelenlegi büntetési rendszer nem elég szigorú, ugyanígy vélekedik a rendőrök 25%-a.

A halálbüntetés visszaállítását a polgárok 57 és a rendőrök 65%-a támogatná, különösen súlyos bűncselekmények esetén. A jelenlegi büntetési rendszer elrettentő erejével a lakosok többsége nincs megelégedve, az 50 pont alatti értékek inkább a csalódottságot jelzik.

A székesfehérváriak szerint a vagyonbiztonság javítása érdekében a legfontosabb a büntetések szigorítása és a térfigyelő kamerák felszerelése. Ezt a két intézkedést támogatják legnagyobb arányban a rendőrök is. A fehérváriak nagy arányban tartják fontosnak a segélyhívó rendszer és kivonuló szolgálat megszervezését, illetve azt, hogy az emberek jobban vigyázzanak értékeikre. A lakosok szerint fontos lenne a rendőri jelenlét fokozása, a mezőőrség felállítása és az is, hogy az emberek figyelmesebbek legyenek saját és szomszédjaik értékeire, valamint, hogy a bűnelkövetők tegyék jóvá a kárt. E tényezők mindegyikét a lakosok 90% fölötti aránya szorgalmazná.

Önkormányzati rendőr munkába állítását a lakosok 90%-a, a rendőrség állományának megerősítését 88%-a, a polgárőrség létszámának növelését pedig 83%-uk tartja fontosnak.

A rendőrök minimum 90%-a támogatja azt, hogy a bűnelkövetők tegyék jóvá a kárt, a rendőrség állományát erősítsék meg, fokozzák a rendőri jelenlétet, illetve, hogy a szomszédok jobban figyeljenek egymásra. Az önkormányzati rendőr munkába állítását 46%-uk, a polgárőrség létszámának növelését 53%-uk tartja fontosnak a vagyonbiztonság javítása érdekében.

A székesfehérvári lakosság 42%-a igényelné a fokozott rendőri fellépést a bűnmegelőzés területén, 39%-uk a bűnüldözés területén, a közterületek esetében 18%-uk, a közlekedésben pedig 1%-uk.

E kérdésben nagy különbséget láthatunk a két célcsoport között, mivel nemcsak arányaiban, hanem a sorrendiségben is másra helyeznék a hangsúlyt a rendőrök. Több mint felük szerint elsősorban a közterületen kellene fokozni a rendőri fellépést, 19%-uk szerint a bűnüldözés, 16% szerint a közlekedés, és 12% szerint a



bűnmegelőzés területén (16. ábra).⁹⁷

A rendőrségi kutatás arra is kiterjedt, hogy mit gondolnak arról, mely területeken lenne szükséges fejleszteni az önkormányzatok közbiztonsági tevékenységét. Számos megadott szempont közül kellett kiválasztani azt, amit fontosnak tartanak.

A rendőrök túlnyomó többsége a térfigyelő rendszerek fejlesztését tartja fontosnak (82%), kétharmaduk a rendőrség támogatásának növelését, 46-47%-uk a közbiztonságra fordított összeg növelését, valamint a rendőröknek nyújtott szolgálati lakást. Válaszaik alapján legkevésbé a közösségi fórumok megszervezésére, a hajléktalanok segítésére és a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok működtetésére kellene helyezni a hangsúlyt (17. ábra).⁹⁸

A rendőrök szerint a biztonságérzet növeléséhez leginkább azzal lehet hozzájárulni, ha nagyobb rendőri jelenlét és határozottabb fellépés tapasztalható. Az is fontos, hogy a kábítószeres bűnözőket elfogják, jobban figyeljenek a közterületek biztonságára, és a bűncselekményeket nagyobb arányban derítsék fel. Legkevesebb hatása véleményük szerint a gyalogos járőrözésnek, a több igazoltatásnak és az éjszakai ellenőrzések fokozásának van (18. ábra).⁹⁹

A megyei rendőrök 38%-a szerint kielégíti a rendőrség tevékenysége a lakosság igényeit, 17%-uk szerint nem, és 45%-uk fogalmazott meg „is-is” véleményt. Ötfokozatú skálán 3,2 pont a kapott válaszok átlagértéke, tehát úgy gondolják, hogy a lakosság közbiztonsággal kapcsolatos igényeit kielégíti a rendőrség (19. ábra).¹⁰⁰

A rendőrök összességében jónak ítélik meg területük közbiztonságát, 13%-uk nagyon jónak, 49%-uk jónak mondta azt. Közepes szintűnek 27% gondolja, rossznak vagy nagyon rossznak 10%-uk (20. ábra).¹⁰¹

5.6.5 Együttműködési készség

A közbiztonság helyzetét a két megyei jogú városban tartják nagyobb arányban rossznak a munkatársak, nagyon jónak tartják a Gárdonyi és a Móri

⁹⁷ **16. ábra:** Fokozottabb rendőrségi fellépést igénylő területek a megkérdezettek véleménye alapján (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

⁹⁸ **17. ábra:** Az önkormányzatok közbiztonsági tevékenységének fejlesztendő területei a megkérdezett rendőrök szerint (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

⁹⁹ **18. ábra:** Az egyes intézkedéstípusok hozzájárulása a lakosság biztonságérzetéhez a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

¹⁰⁰ **19. ábra:** A rendőrségi tevékenységek a lakosság közbiztonsággal kapcsolatos igényeihez való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) – ld. 5. sz. melléklet

¹⁰¹ **20. ábra:** A közbiztonság megítélése a rendőrkapitányságok illetékességi területén a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet



Rendőrkapitányságon dolgozók.

A napi munkában leginkább a katasztrófavédelmet, másodsorban a polgárőrséget, harmadsorban az önkormányzatokat tartják legnagyobb segítségnek. Ezeket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az emberek, a Kormányhivatal és a büntetés-végrehajtás követi. A rendőrök úgy gondolják, hogy legkevésbé a magánbiztonsági szektor és a civil szervezetek támogatják a napi munkájukat (21. ábra).¹⁰²

A polgárőrséggel való együttműködésből legfontosabbnak a rendezvények biztosítását tartják a megye rendőrei. Fontosnak ítélik azt is, hogy részt vegyenek a polgárőrök képzésében, valamint azt, hogy a szolgálatokat összehangolják. Kevésbé gondolják fontosnak a közös szolgálatellátást, legkevésbé pedig azt, hogy a rendőr legyen maga is tagja a polgárőrségnek (22. ábra).¹⁰³

Saját tapasztalataik alapján a polgárőrök leginkább a rendezvények biztosítása területén és a bűncselekmények vagy közlekedési balesetek helyszínbiztosításai során, valamint a természeti, környezeti katasztrófák esetén segítik munkájukat. Közepesen hatékonyak az oktatási intézmények környezetében a közlekedés rendjének fenntartásában, az egyedül élők ellátásában és a rendőrök információval ellátásában, legkevésbé pedig a lovas járőrözés, a közös vagy önálló szolgálatellátás során (23. ábra).¹⁰⁴

Rendőreink több mint egyharmada rendkívül fontosnak tartja, további 40%-uk pedig fontosnak tartja, hogy a munkája során ápolja a lakossági kapcsolatait. Kicsi azok aránya, akik egyáltalán nem vagy inkább nem tartják ezt fontosnak, és a skála közepén lévő véleményt a rendőrök 17%-a osztja. Ötfokozatú skálán, az átlagérték 4,0, ami azt jelenti, hogy összességében fontosnak vélik a lakossági kapcsolatokat ápolását (24. ábra).¹⁰⁵

A válaszok alapján azért is fontos a lakossággal ápolni a kapcsolatot, mert növeli a rendőrség tekintélyét, és javul a rendőri munka megítélése. Növekszik a rendőri munka hatékonysága is, javítja a helyi közbiztonsági problémák kezelését, végül a közbiztonság ügyének társadalmasításához is hozzájárul (25. ábra).¹⁰⁶

¹⁰² **21. ábra:** Egyes szervek és közösségek szerepe a mindennapi rendőri munka támogatásában a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

¹⁰³ **22. ábra:** A polgárőrökkel való együttműködés egyes módjaitak fontossága a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

¹⁰⁴ **23. ábra:** A polgárőri tevékenység hatékonyságának megítélése az egyes tevékenységi köröket érintően (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

¹⁰⁵ **24. ábra:** A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat fontosságának megítélése a közterületi munka során (saját szerkesztés) – ld. 5. sz. melléklet

¹⁰⁶ **25. ábra:** A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat befolyásának mértéke



A lakossági kapcsolatok ápolására legjobb eszközként a szolgálat közbeni spontán beszélgetéseket tartják, ezt követi a média használata és a tájékoztató előadások tartása. A lakossági fórumokat és a nyomtatott szóróanyagokat kisebb mértékben vélik hatékonynak, legkisebb hatékonyságúnak pedig a fogadóórákat tartják (26. ábra).¹⁰⁷

Többségük úgy véli, hogy megfelelő mennyiségű időt fordít a lakossággal történő kapcsolat ápolására, ötfokú skálán az átlagérték 3,61 pont. Leginkább a Sárbogárdi, Móri és Gárdonyi Rendőrkapitányság munkatársai vélik így, legkevésbé pedig a főkapitányságon dolgozó, valamint a székesfehérvári és bicskei rendőrök. Beosztás alapján a körzeti megbízottak érzik úgy, hogy közel annyi időt fordítanak rá, amennyi szükséges (27. ábra).¹⁰⁸

A kapcsolattartásban leginkább a teljesítmény-követelmények teljesítésének kényszere és a működési területen kívül végrehajtandó feladatok akadályozzák őket. A képzéseket és oktatásokat, illetve a „rendőrellenes” közhangulatot szintén említették. A fogadókészség hiánya nem tűnik hátráltató tényezőnek (28. ábra).¹⁰⁹

Szolgálati helyükön a legnagyobb közbiztonsági problémának a nem megfelelő közlekedési morált jelölték meg a válaszadók. Ezt követi az ittas vezetés. A kábítószeres jogsértések és az illegális hulladék-elhelyezés is fontos problémaként jelenik meg. Legkisebb gondnak a járműlopásokat érzékelik, az uzsorázást és a gépkocsi-feltöréseket szintén kisebb mértékűnek vélik (29. ábra).¹¹⁰

A lakásbetörések szignifikáns módon a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság területén jelentenek nagyobb közbiztonsági problémát, az illegális hulladék-elhelyezés a gárdonyi és bicskei területen. Egyéb jellegű problémákat leginkább a bicskei és a dunaújvárosi rendőrök jeleztek leginkább.

A napi közterületi munkához szükséges információkat elsősorban a területen dolgozó kollégáktól szereznek. Fontos forrásként jelennek meg a korábbi tapasztalatok és a parancsnoki eligazítások is. Kiemelt szerepük van a belső adatbázisokban lévő adatoknak, de a lakossági véleményeket is nélkülözhetetlennek tekintik. Legkevésbé

a rendőri munkával kapcsolatos egyes területekre (N=310) (saját szerkesztés) – ld. .5. sz. melléklet

¹⁰⁷ **26. ábra:** *A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás egyes eszközeinek hatékonysága a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés) – ld. .5. sz. melléklet*

¹⁰⁸ **27. ábra:** *A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartásra szánt idő mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés) – ld. .5. sz. melléklet*

¹⁰⁹ **28. ábra:** *Egyes tényezők akadályozó szerepének mértéke a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás szempontjából (N=310) (saját szerkesztés) – ld. .5. sz. melléklet*

¹¹⁰ **29. ábra:** *Közbiztonsági problémák súlyossága a megkérdezett rendőrök szolgálati helyén (N=310) (saját szerkesztés) – ld. .5. sz. melléklet*



a fogadóórákat és a teljesítmény-értékelési rendszerben kitűzött célokat tekintik munkájukat segítő forrásnak (30. ábra).¹¹¹

Egyötödük szerint a közterületi tevékenység teljes mértékben a valós közbiztonsági problémák kezeléséről szól. Ezzel 42%-uk egyetért. A rendőrök 14%-a van negatív véleményen ezzel kapcsolatban, 23%-uk pedig mindkét véleményt osztja. Ötfokú skálán az átlagérték 3,64 pont, tehát összességében inkább egyetértenek azzal, hogy a valós problémák kezeléséről szól a közterületi tevékenység (31. ábra).¹¹²

A helyi közbiztonságot a rendőrök szerint leginkább a bűncselekmények elkövetőinek elfogásával lehet javítani. Fontos, hogy rendszeresen beszélgessenek a helyi lakosokkal. Legkevésbé hatékonyak a lakossági fórumok szervezését, a központi akciókat, a gyalogos járőrözést és a teljesítménycélok elérését tekintik (32. ábra).¹¹³

5.6.6 Összegzés, következtetések

A válaszok összevetéséből megállapíthatjuk, hogy civil és rendőr elég hasonlóan gondolkodik a biztonságról Fejér megyében. A biztonsággal a legtöbben a közbiztonságot azonosítják. Az is látszik, hogy a közbiztonság legfőbb letéteményesének tartott rendőrség hatékonyságáról is egyező a véleményük, hiszen mindkét megkérdezett csoport 80%-ban tartja hatékonyak rendőrségünket.

A rendőrökkel végzett kérdőíves felmérésből egyértelműen megállapítható, hogy a közterületen dolgozók tisztában vannak a lakossággal való kapcsolattartás jelentőségével és tudatosan keresik annak lehetőségeit. A közbiztonság-érzetet növelő intézkedések között nagy jelentőséget tulajdonítanak a lakossággal való szoros együttműködésnek, mely a válaszok alapján szinte ugyanolyan mértékben növeli a rendőrség tekintélyét, javítja a munka civil megítélését, hatékonyságát, a helyi közbiztonsági problémák kezelését és a közbiztonság érdekében végzett tevékenység társadalmasítását. Lényeges egyezés tapasztalható a közösségi összefogás szükségességének megítélésében is. A két megkérdezett csoport hasonlóan látja a vagyonbiztonság javítása érdekében szükséges intézkedések fontosságát is. A közterületen dolgozó rendőrök fontos, munkájukat támogató eszköznek tartják a

¹¹¹ **30. ábra:** *Információszerzés forrásai és azok fontossága a napi közterületi munka során (saját szerkesztés)* – ld. 5. sz. melléklet

¹¹² **31. ábra:** *A rendőrkapitányságon végzett közterületi tevékenység valós közbiztonsági problémák kezeléséhez való hozzájárulásának mértéke (N=310) (saját szerkesztés)* – ld. 5. sz. melléklet

¹¹³ **32. ábra:** *Egyes rendőri tevékenységek közbiztonság javításához való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)* – ld. 5. sz. melléklet



lakossági véleményeket, azonban ezekhez legkevésbé a szervezett lakossági fórumokon jutnak, jóval inkább a lakókkal való beszélgetéseket részesítik előnyben.

A kapcsolat ápolásának módját és az azt akadályozó körülmények megítélését érintően a kutatás eredményei nagy hasonlóságot mutatnak a Jan Terpstra, Nick Fyfe és Rense Salet által leírt absztrakt rendőrség jelenségénél tapasztaltakhoz (Terpstra et. al. 2019). A hasonlóság egyrészt abban mutatkozik, hogy rendőreink a szolgálat közbeni spontán beszélgetések mellett a közösségi médiát tartják a leghatékonyabb kapcsolattartási módnak, másrészt pedig a kapcsolattartás legnagyobb akadályának a teljesítménykövetelmények szorítását és a működési területen kívül végrehajtandó feladatokat látják.

Figyelemre méltó jelenség, hogy a rendőrség állománya körében a szervezet kultusza a kisebb településeken jóval erősebb, mint a nagyvárosokban. Ezt mutatja a rendőrség fontosságának és a hatékonyságának megítélésével kapcsolatban adott válaszok megoszlása, de a közbiztonság javulását is kisebb rendőrkapitányságokon – Gárdonyban és Sárospatakon – érezték legnagyobb mértékűnek a rendőrök.

A kérdőíves kutatás talán legszembeszökőbb tanulsága, hogy mind a lakosság, mind a rendőrség erősen hisz az együttműködésben, azonban a rendőrök nem ismerték még fel a rendőrségen kívüli rendészeti szereplők lehetőségeit a közbiztonság védelmezésére. Láthatóan kisebb jelentőséget tulajdonítanak mind a polgárőrségnek, mind az áldozatvédelmi szervezeteknek, mind pedig az önkormányzatoknak, mint a lakosság köréből megkérdezettek. Ennek mögöttes okainak feltárása további kutatásokat indukál. Elképzelhető, hogy a plurális szereplők pontos jogállásáról, működésük szabályozásáról keveset tudó lakosokban idealizált kép jelenik meg, ezért ezekre a szereplőkre inkább mint lehetőségre tekintenek. A közterületi rendőrök ezzel szemben a praktikus segítséget tartják értéknek, az együttműködést a napi realitások alapján ítélik meg, így kevésbé látják hasznosnak és fontosnak a közbiztonság rendszerének más szereplőit.

Az egyes szervezetek jelentőségének megítélése mellett következetesen ez a szemlélet tükröződik vissza abban is, hogy a rendőrök a lakoságnál jóval alacsonyabb arányban tartják fontosnak és hasznosnak az önkormányzati rendőrök munkába állítását és a polgárőrség létszámának emelését. Az önkormányzat közbiztonsági tevékenységének kíváncsi fejlesztési irányaira vonatkozó kérdésre adott válaszokból egyértelműen kirajzolódik, hogy rendőreink elsősorban a rendőrség munkáját támogató bázisként, semmint önálló közbiztonsági szereplőként tekintenek az önkormányzatokra.



A polgárőrség ambivalens megítélése rajzolódik ki a különböző ide vonatkozó kérdésekre adott válaszokban. Amíg a szervezet fontosságára és hatékonyságára adott válaszok pontszámai alacsonyak voltak, addig arra a kérdésre, hogy mennyiben segíti a mindennapok munkáját a polgárőrség, igen magas pontszámot adtak a megkérdezett rendőrök. Az is kiderül a válaszokból, hogy feladataik közül azokat tartják igazán hasznosnak, amelyekkel a rendőrség mindennapi munkáját segítik (rendezvénybiztosítás, helyszínbiztosítás, forgalomirányítás).

Rendőreink a lakossághoz képest jóval nagyobb mértékben szorgalmaznák a közterületi rendőri létszám megemelését vagy egyáltalán a közterületi rendőri tevékenység fokozását. E pontnál azonban némi pontosításra vagy árnyalásra szorul a kép, amely a rendőrök vélemények alapján kialakult. Köztük dolgozva, a velük folytatott beszélgetések és interjúk alapján – bár kétségtelenül kínálja magát a következtetés – nem arról van szó, hogy a rendőrök a bűnmegelőzés ellenében az elrettentő hatású közterületi jelenlét fontosságában hinnének. A válasz értelmezéséhez fontos körülmény, hogy közterületi rendőröket kérdeztünk, véleményükben tehát a létszámhiány ellensúlyozásának kívánatossága jelenik meg. A közterületi munkát valóban a bűnmegelőzés egyik hatékony eszközeként értékelik, így az az igény, amely a jelenlét növelésére irányul, egyben a bűnmegelőzés javítását is célozza. Az azonban a válaszokból kiderül, hogy mindezt nem a represszív intézkedések fokozására használnák. A „razzia” jellegű akciókat, az előállítások vagy a sebességmérések számának növelését nem tartják olyan eszköznek, amely a helyi közbiztonság javításához hozzájárulna. Az erre vonatkozó kérdés során a három legfontosabbnak a bűncselekmények elkövetőinek elfogását, a nagyobb mértékű közterületi jelenlétet és a helyi lakosokkal való rendszeres beszélgetést tartották.

A választott minta sajátosságából fakadhat az az első ránézésre ellentmondásos helyzet is, hogy míg a biztonságérzet javítása érdekében a legfontosabbnak a közterületi jelenlét növelését tartják, addig ennek a legnyilvánvalóbb megjelenését, a gyalogos járőrözést a legalacsonyabb pontszámmal illették a felsorolt lehetőségek között. E kettős megítélés kézenfekvő oka lehet a rendőrök kényelemszeretete, azonban legalább ennyire véleményformáló lehet az a körülmény, hogy az alacsony közterületi rendőri ellátottság nem teszi lehetővé a biztonságérzetet kétségtelenül növelő, a reagálás képességét azonban jelentősen lecsökkentő gyalogos járőrözést.

A megfogalmazott hipotéziseket a kérdőív egyértelműen igazolta. A Fejér megyei rendőrök erős igényt formálnak az együttműködésre, a közbiztonság problémás helyzeteinek kezelése során építenek a közösségből érkező véleményekre.



Kimutathatóak ugyanakkor az absztrakt rendőrség jelenségének bizonyos elemei is, ami hátráltatja az együttműködést. Az is látszik, hogy a közbiztonság plurális rendszerének intézményesült szereplőinek (önkormányzatok, polgárőrség, áldozatvédelmi szolgálat) fontosságát és hatékonyságát rendőreink a lakosság körében mértnél jóval alacsonyabbra értékelik. Ennek oka lehet az is, hogy a rendőrségen nem alakult még ki a többszereplős rendészet iránti igény, de az is, hogy a rendőrségen kívüli szereplők mai állapotukban valóban nem szolgálják kellően hatékonyan a közbiztonságot. Erre vonatkozóan további elemzéseknek van helye a közeljövőben.

5.7 A rendőri vezetőkkel készített interjúk értékelése

A szervezeti egységek működését döntéseikkel alapjaiban befolyásoló vezetők attitűdjeit félig strukturált interjúk segítségével vizsgáltam. Az interjúk rávilágíthatnak arra, hogy a vezetők hogyan azonosítják a helyben jelentkező problémákat, milyen lehetőségeik, mozgásterük és egyéni módszereik vannak arra, hogy ezeket megfelelően kezeljék, hogyan gondolkodnak a társadalom helyi közösségeivel és a rendészet rendőrségen kívüli szereplőivel való együttműködésről. Kutatásom során 19 interjút készítettem a FMRFK vezető beosztású munkatársaival. A vezetői minta kiválasztása során a cél az volt, hogy a kérdőívvel megkérdezett rendőrök közvetlen parancsnokai (őrsparancsnokok, rendészeti/közrendvédelmi osztályvezetők), kapitányságvezetői, a főkapitánysági szakirányító osztály vezetője és a főkapitányság vezetőinek véleményét ismerjem meg. Nem vettek tehát részt a kutatásban a más szakterületet (bűnügy, igazgatásrendészet, funkcionális alegységek) irányító vezetők.

Azt, hogy a vezetői vélemények felméréshez az interjú szolgáljon vizsgálati módszerként, több körülmény indokolta. Az őrsparancsnokok és a magasabb szintű vezetők rendőri intézkedéseket nem hajtanak végre, a problémákkal áttételesen találkoznak. Jóval közvetlenebbül szembesülnek azonban a rendőrség irányítói által meghatározott feladatokkal, ezekkel kapcsolatban az operatív – magasabb vezetők esetében a stratégiai – irányítással járó felelősséggel. Kapcsolatukat a helyi közösségekkel leginkább azok vezetőin (polgármesterek, polgárőrségek, civil szervezetek vezetői) keresztül működtetik, az együttműködésben döntési helyzetüknél fogva kulcsszerepük van. Munkájukat végrehajtóként kezdték, ismerik beosztottaik munkáját, lehetőségeit, problémáit. Szakmai tapasztalatuk azonban többnyire jóval nagyobb, mint a kérdőívet kitöltő fiatal, közterületi kollégáiké, emiatt a közösségekkel való kapcsolat alakulását hosszú időn keresztül tapasztalták, vezetőként pedig módjuk



volt ezt alakítani is. Mindezek alapján más dimenzióból láthatják a kutatás szempontjából releváns helyzeteket, mint a közterületi munkát végzők, ezért célszerűnek mutatkozott esetükben az árnyaltabb véleményformálást lehetővé tévő interjú alkalmazása. A vezetői körből történő mintaválasztás egyrészt a közterületen szolgáló rendőröket közvetlenül irányítók, másrészt pedig a közterületi munkára ható döntési, felelősségi helyzetben lévő vezetők közül történt. Így esett a választás rendőrőrsök parancsnokaira (4 fő), rendészeti (a nagy és kiemelt rendőrkapitányságokon közrendvédelmi) osztályvezetőkre (4 fő), a megyei főkapitányság szakirányító osztályvezetőjére (1 fő), valamint a stratégiai vezetői szinteken szolgálókra (kapitányságvezetők (6 fő), főkapitány-helyettesek (3 fő), főkapitány). A felsorolt beosztásokban a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon összesen 27 vezető teljesít szolgálatot, ebből 19-cel sikerült interjút készíteni (70,3%). Attól a sajátos helyzettől, hogy e vezetők régi kollégáim, azt reméltem, hogy az interjúk során olyan bizalmi légkört tudok kialakítani, amelyben véleményüket nyíltan fejtik ki. Az interjúk kiértékelésének végeztével elmondható, hogy ez sikerült. Minden interjúalany ugyanazokat a kérdéseket kapta, melyek rövid megválaszolása után hosszabban is kifejtették a kérdéssel kapcsolatos véleményüket. Az így készült interjúk átlagos hossza 47 perc volt, a legrövidebb 28, a leghosszabb 1 óra 23 percig tartott.

A kérdések összeállításánál alapvető szempont volt, hogy az azokra adott válaszok jó eséllyel segítsék az állásfoglalást a kutatási hipotézisekben. A kérdőíves vizsgálattal való későbbi összevethetőséget a rendőrök körében végzett és a már hivatkozott, korábbi lakossági vizsgálat kérdéseivel azonos kérdések biztosították (például a közbiztonság-fogalom meghatározása, a közbiztonság változása, vagy az kooperativitás megítélése terén).

Az interjúk elején feltett két felvezető kérdés a megszólaltatottak pályafutására és vezetői motivációjára vonatkozott, melyekre a válaszokat itt – a vizsgálandó hipotézisek szempontjából kevésbé relevánsak lévén – részletesen nem elemzem. Az ezekből leszűrhető információk közül fontos, hogy a megkérdezett vezetők közül 60 évnél idősebb 1 fő, 50–60 év közötti 8 fő, 40–50 év közötti 9 fő, és mindössze egy fő fiatalabb 40 évesnél. Mindebből részben következik, hogy az interjúalanyok jelentős szolgálati tapasztalattal rendelkeznek. Mindössze egyetlen, kevesebb mint 15 éve szolgáló vezető mellett 1 fő 15–20 év, 3 fő 20–25 év, 4 fő 25–30 év, 8 fő 30–35 év és 2 fő több mint 35 év szolgálati múlttal a háta mögött adta interjúját. Egy-egy kérdés vonatkozott az ESR és a rendőrség teljesítményértékelési rendszerének megítélésére, melyek értékelését az adott téma részletes vizsgálata során használtam fel.



Minden megkérdezett ugyanazokat a kérdéseket kapta (6. számú melléklet).¹¹⁴ Az interjúk leírását követően a válaszokat a kérdések szerint Excel táblázatban rendszereztem, az így nyert adatok elemzését alapvetően Barney Glaser és Anselm Strauss alapozott elmélet módszere szerint végeztem el (Glaser–Strauss, 1967). Az elemzéshez önálló kiinduló hipotézist nem használtam. A kezdetben adódó alapvető csoportosítást (a vélemények belső – a szervezetre koncentráló –, illetve külső – a rendőrség és a közösségek kapcsolatára irányuló – orientációja) az elemzés során rendelkezésre álló, fokozatosan bővülő adatmennyiség további kódolásával (a válaszadók beosztása, életkora, szolgálati tapasztalata szerint) bontottam tovább. Figyelembe véve azonban az interjúk nem túl magas számát, nem törekedtem arra, hogy a kvalitatív adatokból feltétlenül számokban kifejezhető, trendszerű összefüggéseket, kvantitatív adatokat nyerjek. Azokban az esetekben, ahol egyértelmű trendeket nem lehetett megállapítani, arra koncentráltam, hogy a vélemények lényegi elemeinek leírásával vagy egy-egy idézettel illusztrálható legyen a rendőrség vezetői véleményekből tükröződő állapota. A fenti módszertannal készült elemzés után a kérdésekre adott válaszok és az azokból levonható következtetések az alábbiak szerint alakultak.

5.7.1 A közbiztonság fogalma a vezetők körében

A vezetők a közbiztonság fogalma alatt alapvetően két megközelítést értenek: az egyik a fogalom tudományos/szakmai és hétköznapi értelmezésének különbsége, a másik pedig az objektív és a szubjektív közbiztonságé. Többségében a tudományos/szakmai értelmezéshez használják az objektív biztonságérzet eszköztárát, míg a hétköznapi értelmezéshez a szubjektív biztonságérzet elemeit, illetve annak társadalmi vonatkozásait. Hárman elsősorban szakmai oldalról közelítették meg a kérdést: „nagyobb közbiztonság, a személyes vagyonbiztonság érvényesülése, általános értelemben vett rend!”, míg ketten leginkább az olyan, szubjektív közbiztonsággal kapcsolatos véleményüket fejtették ki, mint például: *„nyugodtan tudok lemenni az udvarra, játszani a gyerekekkel a játszótéren, nem feltétlenül nyitják fel az autót, ha lent parkol a ház előtt...”*¹¹⁵ Az interjúalanyok többsége (14 fő) azonban válaszában megkülönböztette a két értelmezési keretet.:

¹¹⁴ 6. sz. melléklet: A vezetői interjú kérdései

¹¹⁵ Az interjúalanyok alacsony száma miatt nehéz lenne trendszerűségekre következtetni, de tény, hogy az a két vezető, aki csupán a szubjektív biztonságérzet oldaláról közelítette meg a közbiztonságot, kistéleplések operatív vezetője, míg az objektív biztonságot kifejtő három vezető mindegyike stratégiai irányítói beosztásban szolgál.



„Erre vannak egyrészt tudományos megközelítések, nyilván én nem is ebből indulok ki. Számomra a közbiztonság az az, aminek nagyon sok mérője van, de az, amikor az állampolgár jól érzi magát a lakóhelyén, a szűk környezetében biztonságban érzi magát, és nem azon kell gondolkodnia, hogy ha elmegy otthonról, akkor betörnek-e hozzá, vagy éri-e valamiféle sérelem, hanem egy normális, egy jónak számító közterületi, illetve a bűnügyi állapot uralkodik a járásban. A közbiztonságot egyrészt meg lehet objektív mutatókkal is közelíteni – elfogás, előállítás, vagy akár a bűncselekmények száma – ezek is nagyon fontosak. (...) Amit mondtam, hogy az állampolgárnak a viszonyulása, tehát hogy hogyan érzi magát, ez a legeslegfontosabb.”

Létezik ezeknél egzaktabb, a közbiztonságot tágabb összefüggéseiben értelmező vélemény is a vezetők körében. Van olyan, aki szerint csak azzal kell foglalkozni a fogalom kapcsán, ami a rendőrség dolga, és vannak olyanok is, akik csak a társadalmi vonatkozását emelik ki a közbiztonságnak.

„Én konkrétan azt értem alatta, hogy az emberek félelem nélkül tudnak-e élni, kell-e attól tartani, hogy a magánszférájukba beavatkoznak, megsértik, rend van-e a településeken? Beleértve mindent, én ide írtam a tisztaságot is, a szabálysértéseket, a bűncselekményeket, a közállapotokat, hogy milyen közállapotok uralkodnak, hogy kell-e, vannak-e olyan dolgok, amik elvonják az emberek figyelmét a fontos dolgoktól, boldogulásuktól.”

Egy vezető annak a véleményének is hangot adott, hogy az emberek a közbiztonságot veszélyeztető körülménynek csak azt érzik, amit „saját bőrükön” tapasztalnak meg, a rendőrségnek azonban a helyben jelentkező gondoknál lényegesen több veszélyt kell kezelniük.

„Az emberek szintjén a mindennapokban a közbiztonságnak nem része a terrorveszély, az illegális migráció és a Covid az embereknek, csak a szakembereknek és a politikának”

5.7.2 A vezetői szerep értelmezése a megkérdezettek körében

Minden megkérdezett kapott kérdést arra vonatkozóan, hogy szerintük mi múlik ma egy rendőrkapitányság vezetőjének személyén. Ezzel arra is kíváncsi voltam, hogy mennyire érzik jelentősnek saját szerepüket és mozgásterüket a közbiztonság védelmezésében. A kérdés megosztja a vezetőket. Nincs nagy mozgásterük, mert a jogszabályok és a központi utasítások meghatározzák feladataikat. Másrésztől azonban nagyon sok múlik a vezető munkáján és személyiségén, hiszen magatartása kihat a vezetettek hangulatára és teljesítményére is. A válaszok kódolása részben a kérdésből adódik: a válaszadók egyik csoportjába azok tartoztak, akik nagy jelentőséget tulajdonítanak a vezetői szerepnek, a másik csoportba pedig azok, akik szerint a helyi vezetők mozgástere nem jelentős. Az elemzések során azonban előbbieik vonatkozásában újabb választóvonal rajzolódott ki azok között, akik a kapitányságvezető befolyását a szervezetre értelmezik és azok között, akik a külső orientációjú befolyást is fontosnak tartják. A kérdésfeltevés során szándékosan maradt nyitva a lehetőség, hogy az interjúalanyok maguk határozzák meg a



vezetői befolyás irányultságát. E csoportosítások alapján jókora többségben vannak azok (11 fő), akik szerint a vezetőnek jelentős a befolyása, és mindössze négyük válaszából rajzolódott ki az a vélemény, hogy a rendőrkapitányság vezetőjének személyén nem sok dolog múlik, befolyása nem jelentős. Látható azonban az is, hogy ezt a befolyást a válaszadók több mint fele (10 fő) kizárólag a vezetett szervezetre vagy szervezeti egységre értelmezi.

„A feladatrendszerünk az eléggé meghatározott, eléggé központosított szervezet vagyunk. Azt, hogy mit kell tennünk, azt nagyon pontosan meghatározzák nekünk. Szerintem a vezetőn a „hogyan” múlik, hogy hogyan hajtja ezeket végre. Hogyan reagál a területén zajló eseményekre, mennyire gyorsan, mennyire rugalmasan, mennyire tudja lekövetni azokat a folyamatokat, amelyek befolyásolják a közbiztonságot. Illetve nyilvánvalóan az állomány felé nagyon sok múlik akár egy felsővezetőn, vagy akár egy alsóbb szintű vezetőn is, hogy mennyire érzik jól magukat a munkahelyükön, mennyire tudja jól megteremteni azokat a körülményeket, ahol az állomány egy biztos munkahelynek érzi a munkahelyét, ahol jól érzi magát, ahol szívesen dolgozik. Úgy gondolom, hogy egy vezetőnek emellett a központilag meghatározott viszonylag feszes feladatrendszer mellett ennyi, ami szerepe juthat.”

Figyelemre méltó, hogy négyen is voltak olyanok, akik rávilágítottak arra az ellentmondásos helyzetre, hogy noha a rendőri munka rendkívül szabályozott, kevés a mozgástér, ugyanakkor a helyi vezetőkön áll a szervezetek belső és külső megítélése is.

Habár többségben voltak azok, akik a vezetői szerepet a vezetettek szempontjából tartották elsősorban fontosnak, jelentős volt azok száma is (8 fő), akik mind a belső, mind a külső orientációjú vezetői szerepet fontosnak tartják.

„Én nagyon fontosnak tartom azt, hogy a vezető mindig legyen stabil, kiegyensúlyozott és kiszámítható, bármikor felhívják, vagy bármilyen probléma, gond van, akkor neki ugyanezt a kiegyensúlyozott, egyenletes attitűdöt kell tanúsítania a kollegái felé, amiből ők érezzék azt, hogy számíthatnak rá; az az optimális, ha egy vezető maximálisan állomány centrikus, tehát megköveteli azt a szakmaiságot, amit meg kell követelni, azt keményen számon kell kérni. De azon felül pedig mindent igyekszik megtenni az állományának érdekében azért, hogy a szürke hétköznapiakban is ők megfelelőnek érezzék magát a munkahelyi légkört, a munkahelyi hangulatot, mert az rengeteget meghatároz, hogyha valaki szeret bejárni a munkahelyére dolgozni, akkor az már egy fél siker.”

„Egyrészt szerintem egy kapitányságvezetőnek nagyon fontos dolga az, hogy menedzselje a kapitányságot, tartsa a kapcsolatot most polgármesterek, különböző szervek képviselőivel, egy jó együttműködést kell kialakítani. Nem az az első számú feladatunk, hogy maga a szakmára, tehát a közlekedési helyszínelőt megtanítsuk helyszínelni, vagy a nyomozót nyomozni, nem erre gondoltam, hanem különböző értékeket kell közvetíteni. Ki kell hangsúlyozni bizonyos elemeket, amik fontosak lehetnek. Most erre egy olyan példát tudnék mondani, hogy ...-ról ahonnan eljöttem, én ott nagyon nagy hangsúlyt helyeztem az intézkedési kultúrára. A ...-i polgármester többször kiemelte, hogy milyen nagyon sokat változott ott a rendőri intézkedési kultúra, ő mennyi pozitív visszajelzést kap az emberektől, hogy másképp viszonyulnak hozzá a rendőrök, és kifejezetten azt mondta, hogy a habitusommal, vagy a személyiséggemmel milyen jól formáltam a rendőri intézkedés. Tehát én azt gondolom, hogy sok ilyen jellegű dolog van, amivel példát kell mutatni, élen lehet járni, illetve a hangsúlyokat kell nekünk meghatározni.”

„Szerintem jelenleg ilyen vidéki kapitányságokon az egyik legfontosabb az lenne, hogy a lakossággal szorosabb kapcsolatot építeni, mert az a tapasztalatom, hogy ha esetleg történik valami, információ az nagyon-nagyon kis részben ér el a rendőrséghez. Ennek ugye több oka



is lehet: érdektelenség, vagy az, hogy nem jó személynek adják tovább az információt. És sokszor az emberekben benne maradnak ezek a negatív dolgok, amik őket érik, és így nem foglalkozik vele a rendőrség.”

5.7.3 A vezetők hatása a közbiztonságra és beosztottakra

Fontosnak tartottam megvizsgálni azt is, hogy vajon tud-e egy vezető a tevékenységén keresztül hatással lenni a közbiztonságra, vagy leginkább a beosztottjaira tud hatást gyakorolni. Az interjúalanyok abban egységes véleményen vannak, hogy mind a kettőre hatással tud lenni, de ezt csak a személyes példamutatás, a személyes kapcsolatrendszer és ennek a tevékenységnek az élére való állás révén tudja megvalósítani. Egy vezető azzal, hogy időben észreveszi a negatív jelenségeket, és azokra gyorsan tud reagálni, hatással tud lenni a közbiztonságra, meg tud előzni olyan folyamatokat, amelyektől tartósan rosszabb állapot következhetne be. Beosztottjai irányítása által pedig közvetetten tudja befolyásolni a közbiztonságot. E kérdésre is érvényes, hogy nem jelenik meg markánsan a közösséggel való kapcsolatot közvetlenül alakítani képes vezető képe. Arra, hogy ezzel a szereppel a megkérdezettek tisztában vannak, az olyan vélemények utalnak, mint például: *„ha egy rendőri vezető megjelenik egy fórumon, ahol valamit elmond, nyilván annak is lehet valami hatása a közbiztonságra áttételesen”*.

A vezetői stílus befolyással lehet a vezetettek munkájának moráljára és minőségére is. A feladat meghatározása történhet úgy is, hogy a vezető csupán meghatározza az elvégzendő feladatot, de jobb hatás érhető el, ha mindezt úgy mondja el, hogy az alkalmazottak lássák, hogy mi az értelme. Az interjúalanyok azt is hangsúlyozták, hogy mindenképpen szükséges külső segítség annak érdekében, hogy a közbiztonság javuljon.

„Meg vagyok róla győződve, hogy igen. Úgy gondolom, hogy azon túlmenően, hogy megpróbáljuk a legjobb szakmaisággal végezni a munkánkat, és megpróbáljuk abból a néha igen kevés erőből a lehető legjobbat, a lehető legjobb eredményt vagy bármit kihozni, ez nem elég. Ugyanígy kell a PR, ugyanígy kell a személyes kapcsolaton alapuló megnyugtatás, adott helyzetben például újságcikkek.”

5.7.4 A közbiztonság helyzetének alakulása a megkérdezettek véleménye alapján

A kérdés *(Hogy látod az általad vezetett szervezet illetékességi területének közbiztonságát? Hogy alakult ez az itt töltött beosztotti és vezetői idő alatt?)* egyrészt direkt irányultságú – hasonló kérdés a kérdőíves és a lakossági felmérések során is elhangzott. „Másodszándékból” azonban alkalmas arra is, hogy az interjúalany első, közbiztonság-értelmezésre vonatkozó véleményének kontrollja legyen. Vajon



ugyanúgy beszélnek-e a megkérdezettek a közbiztonságról, ha arról általában kérdezem őket és akkor, ha azt a szolgálati helyükhöz és munkájukhoz kötődően kell megítélniük? Az utóbbi években sokat javult a számokkal mérhető közbiztonság az országban, így Fejér megyében és a járásokban is. A kérdés illetően feltevése azt is célozta, hogy a válaszokból meg lehessen állapítani, hogy a vezetők milyen okokra vezetnek vissza a javulást, és milyen szerepet tulajdonítanak ebben a rendőrségnek.

Nem volt a válaszadók között olyan, aki a közbiztonság javulását csupán a rendőri tevékenységgel hozta volna összefüggésbe. A vezetők szerint a közbiztonság javulása mögött meghúzódó okok között szerepel a gazdasági növekedés, ennek következtében pedig az életszínvonal javulása. A közbiztonság területén tapasztalható javulást nem maguknak tulajdonítják, hanem inkább a külső tényezőknek. A javuló állapotokat objektív statisztikai mutatók és szubjektív visszajelzések is megerősítik. A csupán számokkal leírt jó közbiztonság azonban nem elég, a legfontosabb, hogy az emberek maguk is úgy érezzék, hogy Fejér megye továbbra is jól élhető környezetet biztosít az itt élők számára.

„Összességében azt gondolom, hogy nagyon pozitív irányba mozdultunk el, szép, egyenletes fejlődést mutat a megye – ha csak a statisztikai adatokat nézem. De azt mindig el szoktam mondani, hogy lehetünk mi 110%-osak mindenben, ha az állampolgárok az adott területen nem érzik magukat biztonságban, tehát a kettőnek korrekt módon kell egymáshoz igazodnia. Ezért is nagyon fontos gyakorlatilag a külső kapcsolattartás, az, hogy a kis települések polgármestereivel is meglegyen ez, hogy ha bármi gond, probléma van, akkor tudjunk oda, adott esetben erőket átcsoportosítani, hogy kezeljék a felmerült problémát és minél előbb állítsák helyre a rendet.”

„A bűnügyi statisztikai adatok is fontos mércéi a tevékenységünknek. Ezekből is alapvetően úgy látszik, hogy egy évtizedek óta csökkenő tendencia van, de ami a leginkább látványos, az az ügyfélforgalom. Amikor annak idején odakerültem a rendőrségre, akkor naponta 3-4 panaszos kereste fel a rendőrséget, hogy feljelentést szeretne tenni, most van olyan hét, amikor nem jön senki, hogy neki akármilyen sérelme, baja lenne bűncselekmény miatt.”

Gyakorlatilag egységes volt a megkérdezettek véleménye abban, hogy a közbiztonság javulása összetett társadalmi folyamatok eredménye, ennek formálói között csak egy a rendőrség. Több interjúalany (6 fő) is kiemelte, hogy az önkormányzatokkal való együttműködés kiemelkedően fontos a jó közbiztonság élményének megélésében. Különösen a székesfehérvári önkormányzattal kapcsolatban álló vezetők (Székesfehérvári Rendőrkapitányság, megyei rendőr-főkapitányság) egyöntetű véleménye volt feltűnő, melyben kiemelték, hogy az önkormányzat a közbiztonság ügyében közvetlenül is rendkívül aktívan vesz részt, az önkormányzati képviselők által szervezett lakossági fórumokon rendszeres téma az adott környék helyzete. Ugyanakkor egyes intézkedéseivel, a lokális környezet gazdasági, társadalmi életének szervezésével közvetetten is tudja befolyásolni a közbiztonság alakulását.



„Amikor idejöttem azt láttam, hogy a klasszikus folyamatok azért vastagon jelen vannak, lopták, feltörték az autókat, rablás rablás hátán, nem feltétlenül a legminősítettebb vagy legminőségibb rablások, hanem azok az egyszerűbbek. Több olyan gócpontja volt a városnak, amerre nem illett sötétedés után már járni, mert olyan lakókörnyezet volt, olyan galerik voltak (...) (. Ezek azok a veretes helyek, ahol, amit hála az égnek nem azért, mert nem a rendőrség oldotta meg ezt a kérdést, hanem az önkormányzat nagyon tudatos munkával szépen ezeket felszámolta...”

„Itt azért az önkormányzati igény megmaradt arra, hogy maradjon egyfajta közös gondolkodás, de sosem volt ez egy ilyen rátelepülő, számonkérő jellegű, fenyegető jellegű. Mindig jól működött, nagyon egészségesen. Jól szolgálták ezt a polgármesterek is, hozzá teszem, akkor is, most is, meg a kapitányok is jól álltak be ebbe a sorba. Talán ettől érezhetik úgy a Fejér megyeiek, fehérváriak és az agglomeráció, hogy itt jó a közbiztonság.”

„(...) sok mindent megéltünk ennyi év alatt, a hülye kocsifeltörések, hogy magnót kilopunk-tól elkezdve, amikor mindig volt egy-egy, és ezek úgy elmaradoztak. Igazából én úgy gondolom, hogy amikor elmegyünk egy lakossági fórumra, ott ülünk 2 óra hosszát, hála Istennek a mi önkormányzatunk olyan, hogy minden városrészi területen az összes önkormányzati képviselő szervezget, és a főnökkel nagyon sokat szoktunk járni (...), régebben füzetet vittem, meg A4-es, most már mondjuk egy papírt elviszek magammal, és ilyeneket trunk fel, hogy a kukás autó soha nem rakja vissza a kukát a járdára, hanem otthagyja az út szélén.(...) Tehát amikor ilyeneket hallunk vissza, akkor hátra lehetne dőlni, és azt mondani, hogy ja, hát ha ez a legnagyobb probléma ma Székesfehérváron, akkor igazából nincs is probléma. Úgyhogy szerintem sokat javult.”

A javulás relativitására többen (4 fő) is kitértek. Véleményükben megjelenik, hogy a bűnözés szerkezete átalakult, új jelenségek jelentek meg. „Töredékére estek vissza a vagyon elleni bűncselekmények is, most jelentkezett helyette más, azzal kell foglalkozni” – mondta erről az egyik kistélepülés rendőrőrsének parancsnoka. Szintén a kisebb településeken dolgozó vezetők említették meg, hogy a korábbi bűnözési formák visszaszorultak, ugyanakkor felerősödtek az interneten elkövetett csalások, de komoly gondot jelent az illegális hulladékelhelyezés is a települések bel- és külterületén.

Szintén az átalakuló bűnözést érintően említette meg az egyik interjúalany a COVID járvány közbiztonságra gyakorolt hatását:

„Megváltozott az egész struktúra. Ami viszont több lett, az a garázdaság vagy az ilyen családi botrány. Lehet, hogy az elmúlt 2 évben a bezártság, a COVID is közre játszik ebben, majd ha már nem lesz, akkor kiderül, de most ez egy kicsit több lett, de sokkal kevesebb a bűncselekmény meg az egyéb bejelentés is, mint régen volt.”

Egy másik szemszögből is felmerült, hogy nem szabad csupán a javuló szám adatok alapján megítélni a közbiztonságot, ugyanis a bűncselekmények – főként a kis súlyú jogsértések – egy része nem jut a rendőrség tudomására.

„Szerintem az embereknek egy része nem foglalkozik azzal, hogy például elloptak tőle egy telefont. Szerintem fogja, vesz egy másikat. Az ilyen jellegű dolgok nem érik el az ingerküszöböt. Szerintem nagyon sok látenciában marad.”



5.7.5 Specialitások a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság egyes rendőri szerveinek működésében

A válaszok egyértelműen megmutatták, hogy a vezetők tisztában vannak munkájuk helybeni specialitásaival, így a központi feladatok mellett ezeket is figyelembe veszik a vezetett egység munkájának szervezése során. A rendőrkapitányságok működését nagyban befolyásolja a megye földrajzi elhelyezkedése, jelentős tranzitforgalma. Ez nem csupán a közlekedésre, hanem a bűnözés alakulására is hatással van. Ezenkívül feladatként jelenik meg a megyén áthaladó védett személyek biztosítása is.

„Én úgy fogalmaznék, hogy Fejér megye egy heterogén megye, tehát többféle terület, ami alapvetően eltér egymástól, itt járás és járás között is óriási különbségek vannak mindenféle szempontból, tehát sokkal több odafigyelést igényel ez a megye, mint mondjuk egy olyan kisebb megye, ami homogénebb.”

A specialitást mutatja, hogy a megyében rendkívül sok biztosítást igénylő sport- és egyéb rendezvény (kulturális, művészeti, turisztikai) kap helyet.

„Egy picit érezhetjük magunkat ilyen mini fővárosnak – nem Budapest léptékről beszélek –, és mini Pest megyének ott körülötte. Ez a minden út befut, minden út átmegegy rajtunk, megkerülhetetlenek vagyunk kis túlzással, még sok évnek kell eltelt, hogy délen, minket elkerülve lehessen az ország egyik feléből a másikba átjutni. Úgyhogy rendészeti szempontból ez a hihetetlen nagy egység-járműforgalom, meg az ehhez kapcsolódó mobilitás mindenképpen szerintem egyedivé teszi. Ugye nincsenek határaink. Nekünk határtalan a délről északra, keletről nyugatra a forgalom. És a másik sajátosság, amire egy pillanatra tettem utalást és rendészeti vonalon feltétlen megjelenik, ez az irdatlan mennyiségű sportrendezvény.”

Többen kiemelték, hogy különbség van az egyes kapitányságok között abból a szempontból is, hogy területükön milyen összetételű közösségek élnek. Ennek alapján a rendőrkapitányságok tevékenységi profilja merőben eltérhet egymástól.

„Meghatározó a 81-es főút mind a bűnözés, mind a közlekedésbiztonság szempontjából. Meghatározó az, hogy bár vannak turisztikai célpontok is, de jóval kisebb turisztikai célpontok vannak, mint például a megye más rendőrkapitányságain. A kapitányság területén jellemzően svábok és tótok élnek, igenis az emberek mentalitása teljesen más jó értelemben a megye egyéb területeihez képest.”

„Azt gondolom, hogy ugyanazok a bűncselekmények, ugyanazok a jogsértések vannak jellemzően minden településen. Anniből érdemel más törődést, hogy itt (értsd: a megye déli területein, a szerk.) azért sokkal inkább beszélhetünk hátrányos helyzetű településekről, kisebbség lakta településekről, ahol nagyobb a munkanélküliség, illetve nem feltétlen akkora arányban illegális munkából próbálnak megélni. Ezek azok, amik másfajta közelítést is igényelnek.”

„Teljesen más hozzáállást, másmilyen intézkedéseket, feladatokat ad ez a beosztottaimnak és nekem, sokkal több konfliktust kell kezelniünk, már-már főleg a roma-roma konfliktusokat – korábban ugye ez roma-magyar konfliktus volt, ami mára már inkább roma-roma családok közötti konfliktusba ment át. Szerintem leginkább ez a közeledési és a kisebbségi kérdés, ami meghatározza, hogy miben különbözünk másoktól.”



5.7.6 A közbiztonság állapotának megítéléséhez szükséges információk és adatok

Ahogy már az előzőekben is, a válaszok kódolása alapvetően a belső és külső orientáció megkülönböztetésére irányult. A vezetők túlnyomó többsége (14 fő) válaszában mind a belső, mind a külső információforrások fontosságára kitért. Kiemelt figyelmet kap a digitális világ térhódítása a rendőri munkában is, a közösségi oldalak szerepe felértékelődött. A helyben lakók véleménye, a statisztikai adatok, a média is fontos forrás.

„A száraz adatok mellett ugyanúgy a lakossági véleményeket, ugyanúgy a médiát is – mondjuk azt mindig fenntartással, mert azt tudni kell, hogy ott nagyon el lehet akár pozitív, akár negatív irányba vinni úgy a dolgokat, hogy az ember hamis képet lát, vagy hamis képet kap – ugyanez jellemző a közösségi médiára is. A közösségi média alapvetően befolyásolja a mi munkánkat, mert nagyon sokszor történik olyan, hogy mindenféle álhírek jelennek meg, és erre felülnek az emberek, és olyan hisztériát vált ki, ami rögtön újságírói kérdéseket is eredményez.”

„A közösségi média: minden egyes településnek van mindenféle fajta facebook csoportja vagy csatornája, amit én előszeretettel szoktam böngészni, és bízok benne, hogy naprakész vagyok az ottani népeknek a problémájával. Ezt én mindenféleképpen bele szoktam szőni a szolgálat-szervezésbe, hogyha ott olvasok, hallok, látok valamit, és azt gondolom, hogy erre reagálni kell, mint rendőrségnek, akkor mindenféleképpen szolgálat-szervezésben ezt figyelembe szoktam venni. Illetve nyilván az önkormányzatok meg a társszervek, civil szervezetek, leginkább polgárőrség, azzal napi szinten kapcsolatot tartunk és az ő kívánságuknak, jelzésüknek, kérésüknek eleget téve próbálom a feladatot szervezni.”

„Nagyon komolyan gondolom, hogy azok a számszaki folyamatok, amik, ha jól találjuk ki őket, akkor azért modelleznek folyamatokat, így a közbiztonságot is képesek bizonyos értelemben megvilágítani. Ezek nélkülözhetetlenek.”

„Leginkább és elsősorban az emberek visszajelzéseiből. Tehát a statisztikát én egy szükséges rossz-nak tartom, támpontot ad, arra jó – persze az is kell –, azért nagyjából látunk, de nem szabad csak arra hagyatkozni.”

Az egyik vezető nyugat-európai példát használva próbálta bemutatni az objektív és szubjektív biztonságérzet mérése közötti különbséget. Ez a téma azért fontos, mert nemcsak a rendőrség munkáját tekintve, hanem más területeken is gyakran úgy tűnik, hogy ez a két módszer egyre élesebben áll egymással szemben. Egyrésről felértékelődött az állampolgárok véleményének a súlya. Sokan úgy vélik, hogy ennek kell lenni a teljesítmény fokmérőjének. De láthatjuk azt is, hogy ezek több esetben abszolút szubjektívák és relatívák, ezáltal nehezen mérhetőek. Másik oldalról láthatjuk azt is, hogy a kemény (hard) mutatók/indikátorok nem a teljes valóságot írják le, ezért ezeket sem lehet kizárólagos módon használni. Az interjúalanyok között találunk olyanokat, akik csak az egyik, vagy csak a másik módszerben hisznek, de a többség inkább azon az állásponton van, hogy mindkettőt figyelembe kell venni. Jellemzően azok a vezetők (4 fő) támaszkodnak jelentős mértékben a számokban kifejezhető teljesítménymutatókra, akik a főkapitányságon dolgoznak,



így kevesebb információ jut el hozzájuk a helybéli közösségektől, vagy azok, akik ugyan jelenleg rendőrkapitányságon dolgoznak, de rendőri múltjukban kevesebb lehetőség volt a polgárokkal való közvetlen érintkezésre.

„Nagyon sok nyugat-európai országban sem tudják azt, hogy mi az, hogy nyomozás vagy felderítési eredményesség. Nem tudják. Egyszer volt egy holland küldöttség, még 95-ben vagy 96-ban, és ugye kérdeztük tőlük, hogy náluk milyenek az eredményességi mutatók? És néztek, és nem tudták, hogy miről beszélünk? Azt mondták, hogy nem, nálunk nem ez a fontos. Nálunk az a fontos, hogy az emberek, hogy érzik magukat. Tehát én azt gondolom, hogy fontosabb az, hogy hogy érzik magukat, és itt a visszajelzés az nagyon fontos. Képviselőtestületi üléseken is visszajelzést kapunk. Lakossági fórumokon visszajelzést kapunk. Visszajelzést kapunk a hozzánk segítségért fordulóktól is. Visszajelzést kapunk akár újságokból, mindenhonnan. Én azt gondolom, hogy ez fontosabb, mint hogy a felderítési eredményességünk most 50 vagy 42 százalék. Nyilván, ha valami nagyon gyenge, nagyon rossz, azt előbb-utóbb a lakosság is vissza fogja jelezni.”

„Reggel elolvasom a napi tájékoztatót. Nem csak a megyeit, az országosat is. Akkor vannak a kisebb nagyobb fórumok. Minden polgármesterrel rendszeresen tartom a kapcsolatot hol telefonon, hol személyesen. Onnan is nagyon sok minden visszajön hozzám. Akkor szintén, amit már említettem, a fogadónapra, fogadóórára bejön valaki, tehát ezek mind-mind olyan visszajelzések, amikre oda kell figyelni. Nyilván ezek alapján tartom az eligazítást, ez az egyik a dolog. A másik dolog meg hát figyeljük napra készen az adatoknak az alakulását. Itt most elsősorban a statisztikai adatokat értem, amikre oda kell figyelnünk.”

Ahogy a fentiekből láthatjuk, nagyon sok információforrást használnak a vezetők. Az egyik megkérdezett szerint *„ha információ jön be, az mindenhonnan jó, itt nem is a csatorna, ami számít.”* Ezeket az információkat azonban meg kell szűrni, hiszen sok fals és álhír is megjelenik, illetve a közösségi oldalakon a nem valós információkat közlő, de ezt hangosan tevő kommentelők is jelen vannak, véleményükkel sokak véleményére hatást gyakorolnak.

5.7.7 A központi feladatok szerepe a rendőrkapitányságok munkájában és illeszkedése a tényleges közbiztonsági helyzethez

A centrális irányítású rendőrség működésében jelentős szerep jut a központi elrendelésű feladatoknak. Az e kérdésre adott válaszok elemzése során annak megállapítására törekedtem, hogy az egyes vezetői szinteken miként ítélik ezt meg, és mennyire akadályozzák ezek a feladatok a helyi közbiztonsági igények kielégítését.

A legfelső, stratégiai irányító szinten dolgozók véleményéből is egyértelműen tükröződik, hogy a mai magyar rendőrség munkáját alapvetően határozzák meg a centruból érkező feladatmeghatározások. Ezek hasznosságáról és szükségességéről megoszlik a megyei vezetők véleménye is.

„Ha a központi feladatokon azt értem, hogy mondjuk az egész országot érintő eseményekkel kapcsolatosan történő feladatmeghatározások, akkor azt gondolom, hogy maga a koordináció az egy normális és jó dolog. Ha azt értem, hogy azok az adatszolgáltatások



meg azok a kvázi extra ellenőrzési tevékenységek, amik meg vannak határozva, azok rengeteg időt, energiát emésztnek fel – hogyha azt az ember tisztességesen meg akarja csinálni –, és nem biztos, hogy minden esetben szolgálja a közbiztonság olyan típusú érdekeit, hogy elvonó tényezőként jelentkezik.”

Az egyik megyei vezető kiemelte, hogy a COVID idején – lévén, hogy az emberek sokkal kevesebbet tartózkodtak a közterületeken – jóval kevesebb helyi gondot kellett kezelni, a migrációs és a járványhelyzettel összefüggő központi feladatok azonban óriási terhelést jelentettek a rendőröknek. Ebben a helyzetben felértékelődött a megyei Tevékenységirányítási Központok szerepe:

„...szerintem túlnyomórészt jó döntés az, hogy a TIK megalakult. Azért jó döntés, mert ilyen típusú az elvárás velünk szemben. Mert nem az elsősorban most pillanatnyilag nem a gárdonyi polgármester egyedi problémáit oldjuk meg, nem a velencei polgármester egyéni problémáját oldjuk meg, hanem megoldjuk azt, amit központilag feltételeznek, hogy problémát jelent Gárdonyban is meg Velencén is, és mivel a TIK megjelenésével kötelező, vagy kénytelen-kelletlen túlléptük mindjárt a kapitánysági, az őrs kereteket, a csoport kereteket, ugyanígy ezekkel a feladatokkal együtt túllépjük most már országosan a megyehatárokat is. Tehát szépen lassan a sárkeresztúri rendőr már nem sárkeresztúri rendőr, hanem már Mórahalomtól Vámoszabadiig rendőr. Jó vagy nem jó, (...) de most pillanatnyilag az állami, központi, vagy országosan megjelenő feladatok azok hihetetlen módon eluralkodtak rajtunk.”

A helyi rendőri vezetők véleménye sem volt egységes. Válaszaikból az is tükröződik, hogy amíg a globális biztonsági kockázatok kezelésével kapcsolatban jelentkező, sokszor az adott rendőrkapitányság területétől távol végrehajtandó feladatokra szükséges rosszként tekintenek, addig a helyben végrehajtandó központi elrendelésű akciók hasznosságát többen kétségbe vonják.

„Szerintem az egyik legnagyobb bajunk ez, a központosítás. A túlzott központosítás, amikor meghatározzák fentről, hogy milyen akciókat kell csinálni. Mondok egy példát. Tanya program. Kiküldték a tanya programot, hogy adaptáljam erre a helyzetet. Mire? (...) Tanya program, akinek nincs tanyája – mert ugye Fejér megyében nincs tanya – adaptálja a helyi viszonyokra... Mire? Luxusházakra? Vagy mire? Tehát kiküldték az egész országnak. Vannak olyan területek nyilván, ahol a tanya program hatásos lehet, én ugyan nem dolgoztam arrafelé, de láttam már ilyet az Alföldön. De itt nincs.”

„Sajnos egyre inkább, én úgy látom egyre nagyobb mértékben határoznak meg nekünk központilag feladatokat, egyre inkább jellemző, hogy 4-5 félé, egyszerre futó, központilag elrendelt ún. akció fut, amit mindenképpen csinálni kell. Némelyik ilyen akció – szerintem – a realitásoktól teljesen elrugaszkodott, így úgy látom, hogy egyébként nagyon nehéz a helyi problémákra időt meg erőt szakítani.”

Akadtt azonban a központi feladatmeghatározás mellett szóló érvelés is, amely a feladatok elodázhatatlanságát és a központi koordináció jótékony hatását emelte ki.

„Én azt hiszem, hogy ezek a központilag meghatározott akciók ezek jók, azokkal én egyetértek. Azt mondom, hogy ezek nagyon jók, mert legalább az biztos, hogy meg van csinálva. Mert lehet, hogy itt a napi munkánk mellett azt mondanánk egy közlekedési akcióra, hogy hú meg kéne csinálni, de majd jövő héten. Így meg kell csinálni ekkor és ekkor, tehát ez szerintem így teljesen rendben van.”

Az egyik vezető szerint jó szolgálatsszervezéssel a központi és helyi érdekek egyaránt



érvényesíthetők.

„Nyilván sok időt vesz el a szolgálatteljesítési időből egy-egy konkrét akció vagy egy-egy fajta feladatnak a végrehajtása. De úgy gondolom, hogy lehet ezt úgy is csinálni, hogy a helyi érdekek se sérüljenek. Nyilván egy központi feladatot végre lehet hajtani úgy is, hogy az a helyi elvárásoknak is megfeleljen. Például, ha most azt mondják, hogy biztonsági öveket kell ellenőrizni, akkor én azt tudom a településnek olyan részén is végrehajtatni, ahonnan egyébként is érkezett jelzés, hogy keveset látják a rendőrt, jobban örülnének, ha többször lennének ott. Tehát nyilván össze tudom kötni a kettőt az esetek nagy részében. Tehát ilyen szempontból nem jelent túl nagy elvonást. Amikor valami olyan feladatot kell végrehajtani, ami a területünkön kívül van, az nyilván elvonást jelent.”

5.7.8 A területileg jellemző, speciális problémák kezelésének lehetőségei

A főkapitányság mindennapi feladatai közé tartozik a speciális problémák központi feladatoktól független kezelése. Ezekhez eszközként a túlórát, az átcsoportosításokat, a polgárőrséggel és a társszervekkel való együttműködést tudják használni a vezetők. E téren egységesek voltak a válaszok. Többen kiemelték a lakossággal való együttműködést.

„Nagyon szeretném, hogyha több együttműködésünk lenne az állampolgárokkal. Többször kapnánk pozitív jelzéseket, bejelentéseket, amit látnak, amit hallanak, mondhatnám azt is, amit éreznek, hogy itt mi történik. Mi meg vegyük ezeket komolyan, ez lenne az egyik legfontosabb. Ezeket ellenőrizzük le, és jelezzük vissza, hogy megnéztük, köszönjük szépen. Nagyon fontosnak tartom a polgárőrök tevékenységét, a társszervek tevékenységét, legyen az akár a honvédség, vámosok, önkormányzatok, és az önkormányzatokon keresztül a polgármesterek, képviselőtestületek tagjai, és mindenki, aki szeretne és képes tenni. Senkitől nem zárkozunk el, minden társadalmi szervezettel együttműködünk, minden jelzésre vevők vagyunk, és minden jelzésre megpróbálunk reagálni. Tehát aki akar tenni a közbiztonság fenntartásában, javításában, azzal mindenkivel együttműködünk.”

A kérdés szorosan összefügg az előzővel, a válaszokat ezért érdemes együtt is értékelni. Minden vezetői szint a legfontosabb feladatának a helyi problémák kezelését tartja. Az is tendenciózusnak tekinthető, hogy amint a lokális problémákra terelődött az interjú, rögtön felerősödött a válaszokban az együttműködés fontosságának hangsúlyozása. A vezetők többsége az önkormányzatokkal, a polgárőrségekkel vagy a szomszédos rendőrkapitányságokkal való együttműködés szerepét hangsúlyozta a speciális problémák kezelésében. Egyértelműen leszűrhető volt tehát, hogy minden vezető törekszik megoldani a helybeni problémákat. Egyikük sem nyilatkozott úgy, hogy nincs lehetősége ezek kezelésére. A központi feladatok eluralkodása ugyanakkor leszűkíti a helyi bajok orvoslására rendelkezésre álló időt. Az egyik kistelepülés őrparancsnoka erről így nyilatkozott:

„Jelenleg ott tartok, hogy ha kapok egy telefonhívást egy polgármestertől, hogy van egy probléma, amit mondjuk napi szinten lehetne apránként kezelni, azt el kellett tenni most 5 napra, hogy tudjak egyáltalán foglalkozni vele, mert nem volt kit küldenem erre a problémára”



5.7.9 A rendőrkapitányságok legfontosabb együttműködő partnerei a közbiztonság fenntartásában

A megkérdezettek szerint a rendőrség legfőbb szövetségesei az önkormányzatok és a polgárőrök, akik elsősorban a kis településeken nagyon sok támogatást tudnak nyújtani. A rendőrség által vágyott, ideális állapotot az egyik kisváros rendőrkapitánya fogalmazta meg:

„Ha erre most egy kicsit nagyvonalúan akarok válaszolni, akkor talán a legfontosabb az lenne – és szerintem ilyen soha nem lesz –, hogy elérjünk: mindenki. Tehát igazából az lenne a jó, ha a legfontosabb partnerünk az összes itt élő ember lenne. Az összes itt élő. Nyilván ilyen nem lesz. Ezért mit tudunk tenni? Megpróbálunk bizonyos célcsoportokat megmozgatni. Megpróbálunk olyan csoportokat megmozgatni, akik hajlandóak tenni a közbiztonságért. Akik velünk együtt gondolkodnak.”

Arra, hogy miként is működik valójában az együttműködés, az egyik őrsparancsnok adott szemléletes választ:

„A legtöbb kmb-sünk polgárőr tag is az adott településen. A kmb-sek, gyakorlatilag majdnem mindegyik a saját településén lakik. Ez egy olyan előny, amit nyilván ki lehet és ki kell aknázni. És ha jó kapcsolatot tartunk a polgárőrökkel, akkor kvázi ők nem csak mint a polgárőrség szellemisége, vagy a kötelező polgárőr szolgálatok miatt jönnek el járőrözni egy-egy kmb-s kollégámmal, hanem azért, mert egyébként ha nem is barátok, de jó ismerősök egy településen. Tehát kvázi más hangulatban tudnak eltelni ezek a szolgálatok, és így nyilván könnyebb erre rávenni mind a két felet, hogy működjön együtt. És ugyanez nem csak a járőrözésnél, de nekünk van azért 1-2 rendezvényünk, falunapunk, ahol elengedhetetlen, hogy ha ők nincsenek ott, akkor mi nem tudunk ott lenni a létszámban, hogy az érdemben működjön.”

Vidéken további fontos szereplők a mezőőrök, a vadászok és a halőrök. Az egyik interjúalany kiemelte – és erre mások is utaltak –, hogy elsősorban a jogkövető állampolgár a rendőrség legfőbb szövetségese. Székesfehérváron jelentősnek mondható a közterület-felügyelők szerepe is, különösen a rendezvénybiztosításoknál.

5.7.10 A lakosság bevonásának módjai a közbiztonsági problémák azonosításába

A válaszok rendszerezése során e kérdésnél is fontos szempont volt annak vizsgálata, hogy a rendőrség mennyire nyitott a civil közösségek és általában a külső forrásból származó információk hasznosítására. Az interjúalanyok markáns többsége szerint (14 fő) semmi értelme már fogadóórákat tartani, az emberek mobiltelefonon vagy elektronikus úton sokkal hamarabb eléri a rendőrséget. Szinte mindenki beszélt a social media-n keresztül érkező információkról, azonban néhányan arra is felhívták a figyelmet, hogy az itt megjelenő információkat nem szabad fenntartás nélkül kezelni, gyakran találkoznak fals információkkal is. Jelenleg nem alakult ki az interneten



érkező információk szervezett figyelése a rendőrségen. A jövőben mindenképpen szükség van azonban az online felületek használatának és figyelésének fejlesztésére.

„Én azt gondolom, hogy erre nagyon-nagyon fogékonyak kell lennünk. Tehát akár lakossági fórumon, akár más fórumon felmerül valamilyen közbiztonsági probléma, nekünk arra azonnal reagálni kell. A mai világban azt gondolom, hogy mindenki megtalál minket. Tehát az elektronikus ügyintézés, az email-es lehetőséggel, tehát bárkinek bármi problémája van, azt el tudja juttatni hozzánk. Tehát azért külön fórumot azt gondolom, hogy nem, de Fehérváron ennek kultúrája van.”

Különösen a kistélepüléseken szolgáló vezetők válaszaiból szűrhető le az a tapasztalat, hogy ott, ahol a rendőrség közvetlen kapcsolatban áll az emberekkel, még ma is elsősorban a rendőrök és a polgárok közötti személyes találkozők szolgáltatják a leghasznosabb információkat. Ennek okáról az egyik őrparancsnok beszélt részletesen:

„Az előbb említettem már, hogy az ilyen intézményesített beszélgetésekben annyira nem hiszek. Úgy gondolom, hogy akinek valami problémája van és az a probléma átlép egy ingerküszöböt, akkor az nem fogja megvárni a következő hónap keddjét, amikor fogadóóra lesz, és akkor fog bejönni, hanem az jelezni fogja a problémát akkor, amikor éppen aktuális. A közösségi média arctalansága, névtelensége sokszor inkább csak fokozza a problémákat, én úgy látom. Olyan híresztelések is szárnyra kapnak, aminek sok valóság alapja nincsen, és egy viszonylag marginális problémából könnyen tudnak hatalmasakat gyártani ezekkel, úgyhogy ezeket fenntartással kezelem. Inkább a lakossági személyes megkeresések azok, amelyekre alapozok.”

5.7.11 A beosztott kollégák érzékenyítése a lakosság által jelzett problémákra

A megkérdezettek az érzékenyítést személyesen végzik. Eligazításokon, formális és informális beszélgetések során, „szituációs” játékok segítségével, amikor megkérlik a kollégáikat arra, hogy képzeljék el, hogy az adott bűncselekmény vagy szabálysértés velük, a családtagjaikkal vagy a saját értéktárgyaikkal történik.

„Ebben maga az intézkedési kultúraváltás is nagyon nagy segítség volt. Amikor ugye jó pár évvel ezelőtt elkezdődött, hogy a szankcionáló rendőr szerepét váltsa fel a segítő, támogató rendőr. Azt gondolom, hogy az érzékenyítés már akkor elindult, és azóta is tart és megtörtént, hogy érzékenyek legyünk az állampolgárok problémáira. Tehát ez azt jelenti, hogy ha hozzánk fordul valaki, segítséget kér, akkor minden áron meg kell neki azt adni.”

Az interjúalanyok elismerték, hogy ez nem mindig könnyű feladat, sok időt és energiát igényel a vezetők részéről.

„Ez a legnehezebb, azt gondolom.... Mindig próbálok arra utalni, hogy képzeljék bele magukat a másik oldalba, mikor sértetté válunk, vagy ez ugyanaz lehet, amikor az egészségügyi dolgozó bekerül az egészségügy rendszerébe, és érzi, hogy milyen lehet a másik oldalon lenni. Én ezzel próbálok őket készíteni.”

5.7.12 A központi feladatok elvonó hatásának megjelenése a rendőrkapitányságokon

Az interjú ebben a részében elsősorban arra fókuszált, hogy a rendőrkapitányságok



területétől távol végrehajtandó feladatok miként hatnak a mindennapi munkára. A migrációval kapcsolatos feladatok a határral nem rendelkező megyéket is terhelik, rendőreiket gyakorta küldik határszolgálatra vagy a belső migrációs útvonalak ellenőrzésére. De a megyében jelentősnek mondható a sportrendezvények, fesztiválok jelentős létszámmal történő biztosítása, melyhez minden rendőrkapitányság biztosít utalt erőket. A rendőrkapitányságok létszámhelyzete lehetővé teszi, hogy mindemellett a folyamatos szolgálatot biztosítani tudják.

„Most éppen három központi feladat fut, ami jelentős elvonással jár. Az egyik a Bács-Kiskun megyének a megerősítése, itt ugye gyakorlatilag 4 napig Bács-Kiskun megyében látnak el szolgálatot, egyértelmű, hogy elvonó tényező, ide 2 kollegát szoktam küldeni. A másik az M8 Duna-hídnak az ellenőrzése, ez is egy elvonó tényező, meg az M1-es, ide nekünk már nem kell menni, de korábban oda is kellett menni.”

„Úgy kell szervezni a szolgálatot, hogy ezt a lakosság meg a közösség ne érezze meg. Tehát ha tőlünk elmegy 30-40 ember a határra 3-4-5 napra, akkor dolgozni kell helyettük is itt, amíg ők ott lent dolgoznak. Tehát nem mondhatjuk azt, hogy azért, mert más feladat van, azért nem tudjuk végrehajtani. Ilyen nincsen, minden problémát meg kell akkor is oldani.”

5.7.13 Az elvonó hatás ellensúlyozására irányuló helyi intézkedések

Az egyik legkézenfekvőbb megoldás erre a szolgálatátszervezés és túlórák elrendelése. A központi elvonások miatt felmerülő hiányokat gyakran a polgárőrség és a közterületfelügyelet munkájával, illetve megerősítő erők bevonásával lehet ellensúlyozni. Az egyik vezető úgy próbálja megoldani ezeket a helyzeteket, hogy embereivel „úgy csinálnak, mintha többen lennének”, azaz mozgékonyabbak, és több helyen vannak egy adott időszakban, bár kevesebb időt töltenek egy helyszínen. Egy másik megoldási alternatíva arra, ha az önkormányzatok többlet rendőri jelenlétet igényelnek a települések bizonyos részein, hogy lehetőség szerint ezt valamilyen módon finanszírozzák meg (önkormányzati támogatásokból, adományokból).

„Gyakorlatilag szolgálatsszervezéssel, akár nagyobb támogatás, segítségkéréssel, akár a polgárőrség intenzívebb bevonásával, tehát ezeket ellen kell súlyozni. Azt gondolom, hogy soha nem volt még ezzel gond, bármilyen elvonó tényező volt, akkor is bármilyen problémát megoldottunk. Ha valamit nem tud megoldani a kapitány, szóljon, mert segítséget mindent megkap, amit lehet, mindent megadunk innen megyei szintről is, de meg kell oldani a problémát, olyan nincs, hogy nem.”

5.7.14 A rendőrség reformjára tett javaslatok

A reform témája nagyon megosztotta interjúalanyaimat. A változatlanság mellett érvelőtől az önkormányzati rendőrségi struktúrában gondolkodókig tartó skálán mozogva ki-ki személyes tapasztalatai, vérmérséklete, ambíciói és bátorsága függvényében foglalt állást. Egyetlen „tartózkodó” válasz született, az ezt adó



interjúalany – lévén, hogy speciális, működést támogató egység élén szolgál – a rendőrszakmai ismereteit nem tartotta elégségesnek arra, hogy érdemi választ adjon. Csupán egyetlen olyan – pályája végéhez közeledő – interjúalany volt, aki egyáltalán nem változtatna már.

A válaszok kódolása során itt is figyelembe vettük a változtatások orientációját, erre a kérdésre – és ez önmagában is jelentős tanulság – senki nem adott olyan választ, amely a rendőrség és a társadalom kapcsolatának megváltoztatására irányuló változtatási javaslatokat tartalmazott. Öt olyan vezető volt, aki alapvető változtatásokat nem hajtana végre, ők – a már említett egyetlen kivételtől eltekintve – elsősorban az illetménnyel, a rendőrség rugalmas létszámgazdálkodásának hiányával, vagy a jelentős terhet jelentő adminisztrációs feladatokkal nem voltak megelégedve. Közös jellemzőjük az ötven év feletti életkor és a stratégiai szintű vezetői beosztás. Van köztük, aki azért nem változtatna szívesen, mert a rendszert alapvetően jónak tartja, akad, aki azért, mert pályája végén már a reformgondolatokat a fiatalabbaknak hagyná meg. És van, aki azért, mert jobbat nem tudna kitalálni, a jelenlegi struktúrában megtanult dolgozni, és nem tudja másképp elképzelni a munkáját.

„Szerintem ez a rendőri struktúra, ezen nem gondolnám, hogy változtatni kéne”

„Én úgy gondolom, hogy alapvetően a súlyok, a célok meghatározása, a súlypontok, a tevékenység az országos szinten rendben vannak.”

„Alapjában véve mivel én katonának tartom magam, ezért azt gondolom, hogy nyilván ez egy katonai szervezet és nyilván így is kell működnie, tehát nyilván központi irányítás alatt kell tevékenykednünk.”

„Az én reformtörekvéseim már a múlt kódébe vesztek. Szeretném tisztességgel kitölteni a szolgálatomat 65 éves koromig. Ennyi. Reformálják a szakemberek, akik pl. a Közzolgálati Egyetem doktoranduszai, akik előtt még szabad a pálya.”

„Arra jöttem rá, hogy van erre igény bennem, hogy valamit máshogy tenni, de mindig ott lyukadok ki, hogy ehhez én nem vagyok kellően kreatív.... Én azokat a sémákat szeretem alkalmazni a saját gondolataimban is, amik bevésődtek valamiért, amíg sokkal hatékonyabban nem talállok, addig én lehet, hogy nem is töröm magam, hogy keressek valami más hatékonyabb megoldást. Lehet, hogy alul értékelem ezt a képességet, de én szeretem a sémákat, szeretem a bevált módszereket, és nem tudom, hogy tudom-e a jó választ, hogy mit kellene megváltoztatni.”

A vélemények ellenkező pólusán találhatók azok, akik gyökeres változást szeretnének. Ők jellemzően a fiatalabb generáció tagjai, helyi szerveknél teljesítenek szolgálatot. Az egyik vezető szerint látszik, hogy a rendőrség változik, de mégis valahogy kicsit a kommunizmusban ragadt. E gondolatát az alábbiakkal indokolta:

„Az egyik ez a teljesítmény-értékelés, a másik ez a parancsos tervgazdálkodás, mert igazából az. Akkor nagyon ragaszkodunk ehhez a „parancsuralmi” rendszerhez – nyilván mindenhol kell, hogy legyen főnök, meg nyilván meg kell adni a tiszteletet a főnöknek, meg a főnöknek is a beosztottaknak –, de menjünk vigyázz menetbe, szerintem már nem ez a rendőrség része, a kmb-snek a lakossággal ott kéne lenni, a lakossági problémákat kellene kezelni, meg a helyi



olyan személyeket, akik nem megfelelően viselkednek.”

Egy vezető nyilatkozott úgy, hogy a rendőrség szervezetét nem, de a működést szabályozó jogszabályokat felülvizsgálná, és a rendőrséget szükségtelenül terhelő feladatoktól megszabadítaná a szervezetet.

„Nem is a rendőrséggel, hanem a jogszabályi háttérrel. Tehát bár több profiltisztításon átesett már a rendőrség, azért még mindig vannak olyan feladataink, amik nem biztos, hogy a rendőrségre tartoznának. A különböző tankönyvkísérések, a szállításban részvétel. Tehát az ilyen jellegű feladatok, amik csupán azért hárulnak ránk, mert egy jól felépített, jól működő szervezet vagyunk, és megbízhatóan, pontosan végre tudjuk hajtani. De nem gondolnám, hogy ez nekünk feladatunk lenne egyébiránt.”

Ketten nyilatkoztak úgy, hogy az önkormányzati rendőrség felé lehetne elmozdulni, egyikük csak bizonyos rendőrségi funkciókat terelne önkormányzati irányítás alá.

„...én elgondolkodnék ebben az önkormányzati dologban, igen, de csak a rendészeti területen.”

„Én nagyon kíváncsi lennék, hogy az önkormányzati rendőrség tudna-e, vagy hogyan tudna működni helyben? (...) A rendőrségnek szerintem ez az egyik legnagyobb problémája, hogy nincs idő és energia helyben a problémáknak a kezelésére vagy megelőzésére. Én így látom.”

Strukturális átalakításban gondolkodott az az interjúalany is, aki a megyei rendőr-főkapitányságok szerepét és a különböző speciális alegységek számát csökkentette volna jelentősen.

„A megyei rendőr-főkapitányságokat mindenféleképpen megreformálnám, vagy akár meg is szüntetném, vagy minimális létszámra csökkenteném. Az ottani személyi állományt a kapitányságoknak az állományába beintegrálnám, és létrehoznék mindenféleképpen régiós szervezeteket.” Például egy Balatoni Koordinációs Bizottság – ez a BKKB – nem feltétlenül kellene, hogy csak a nyári turizmusban együttműködjön a négy megye, hanem ez akár lehetne egész éves komolyabb összekapcsolódással. És hát szerintem akár a ... Rendőrkapitányság tekintetében is én teljesen feleslegesnek látom azt, hogy ennyi osztály működjön. Úgy gondolom, hogy simán elbírná, ami egy kisebb kapitányságnál is van, egybeolvasztani szintén rendészeti osztálynak bőven elegendő lenne, nem kellene ide igazgatásrendészeti alosztály, nem kellene közlekedés, és ezekből a beosztásokból lehetne mindenféle másfajta végrehajtó állományú beosztást létrehozni.”

Más – némileg más megközelítésből ugyan – e gondolattal szöges ellentétben álló véleményét osztotta meg.

„Aztán a másik ez a tevékenység specifikussága, megtartása. Tehát szintén közrend, rendészeti vonalon a közrendet tartjuk már meg közrendes rendőrnek. (...) ezt most úgy veszem észre, hogy megpróbáljuk összesmosni, megpróbáljuk az ilyen jellegű dolgokat mindenkivel mindent megcsináltatni. Ez ugye a közrendes, a rendész, a bárki megy IUCS-olni, megy a határra, meg ide, ezt mindenképpen azt gondolom, hogy nagyon rossz irány. Egy specifikusság legyen meg.”

A megyei és országos szervek leépítése, ezzel párhuzamosan a helyi szervek megerősítése iránti igényének más is hangot adott, jelezve azt is, hogy a változtatás komoly veszéllyel jár.

„A szervezeten változtatni óriási károk által lehetne. Azt gondolom, ha a helyi problémákra



helyeznének a hangsúlyt, akkor nem kéne ekkora ORFK, nem kéne ekkora megye, semmiféleképpen nem kéne. És ezeket a szabad kapacitásokat ott helyben kéne megerősítésként adni.”

A meglehetősen heterogén véleményekben a változtatást a szervezeten belüli átalakításokkal képzelik el a megkérdezettek. Senki nem tett javaslatot a szervezet külső orientációjú tevékenységének (a rendőrség és a helyi közösségek kapcsolata, partneri együttműködések rendszere, külső kommunikáció stb.) átalakítására.

Az eltérő, sokszor egymással ellentétes vélemények között a rendőri létszámelosztás megváltoztatásának, az illetményhelyzet rendezésének, az adminisztráció csökkentésének és a feladatok helyi viszonyokhoz igazításának igénye mutatkozik közös nevezőnek.

„Az gondolom, hogy az ORFK, mint központi szerv és pl. az FMRFK mint területi szerv az ott dolgozók létszámát megnézzük, akkor a szükségesnél jóval több mindkét szerv létszáma, mint pl. a végeken lévő adott kapitányságokon, akik tényleg a rendőri melót végzik. Tehát ennek az arányát mindenképpen javítani kéne, nyilván a végek javára.”

„Nemrég volt egy értekezlet, amit lehet, hogy Te is meghallgattál. Azon elhangzott egy mondat – nem akarok szó szerint idézni –, hogy beszéljünk róla, hogy mennyi rendőr van, sok vagy kevés, vagy valami. Hát beszéljünk róla, de akkor ezt lássa meg mindenki. Akkor tényleg nézzük meg azt, hogy ki az, akit rendőrnek hívunk. (...) Én most merem mondani, hogy ha vagyunk 30 ezren ebben a testületben, a havi fizetésemet felteszem arra, hogy 5000 rendőr nem végez rendőri munkát.”

Volt az FBI-tól egy srác, ő volt az amerikai követségen, az FBI-nak a képviselője, és itt volt Fehérváron, beszélgettek főnökkel (a főkapitányság vezetőjével, a szerk.), és akkor menni kellett vele. Ültünk az autóban, és valaki megkérdezte tőle, hogy milyen különbséget lát az amerikai és a magyar rendőrség között. Ez a srác szerintem kb. 3 hónapja volt itt, ahhoz képest elég jól levette. Azt mondta, hogy van egy óriási különbség. Náluk, akinek fegyvere van és hivatásos, az az utcán van. Tehát szerintem az arányok baromira eltolódtak. Az, aki végzi az igazi rendőri munkát, meg az, aki mondjuk úgy, hogy kvázi kiszolgál. Hívjuk szakiránynak, vagy bárminek, de szerintem az arányok nagyon eltolódtak. Én nagyon szívesen megnéznék egyszer egy számot, hogy hányan vannak, akik tényleg érdemi munkát végeznek kint, és a fegyver az oldalukon van.”

A vezetők rendkívül nyomasztónak és a munkát hátráltató körülménynek értékelik a rájuk nehezedő adminisztrációs terhet.

„Aztán a harmadik (megváltoztatandó dolog, a szerk.) az az adminisztrációnak a drasztikus lecsökkentése valahogy, mert amennyi kimutatást, papírt, táblázatot, mindenféle vackot gyártunk, nem tudom, hogy van-e még ilyesmi jellegű szervezet, ahol ennyi ilyen jellegű feladatot csinálnak. Lehet, hogy csak én érzem ezt, lehet, hogy máshol még több van, akkor az még szomorúbb, de ami adminisztráció itt keletkezett az elmúlt 15-20 évben a régihez képest, az szerintem észveszejtő.”

„Az adminisztráció agyonnyom minket. Lehet, hogy – ugye arról volt szó, hogy azzal a céllal lettek bevezetve különféle iktatási és egyéb dolgok, hogy az adminisztráció csökkenjen. Szerintem nőtt az adminisztrációja egy rendőrnek, egy nyomozó ma már majd, hogy nem egy titkárnő melót kell, hogy ellásson, ide, oda, mindenhova kattintgatsz. De rendészeti területen is túl sok. Tehát talán ezt kéne.”

Szintén jelentős problémának, megváltoztatandó helyzetnek látják a szűk mozgásteret és a központi feladatmeghatározást.



„Gyakorlatilag van egy állománytábla, amibe nem azt tervezek, akit akarok, hanem akit mondanak. Tehát én azt gondolom, hogy az a rendszer, ahol a felelősség az enyém, a lehetőség a tied, az nem biztos, hogy jó.”

Erős hangsúlyt kapott a demokratikus vezetés, az emberközpontúság és a kreativitás ösztönzése, mint a jövő rendőrségének kialakításában meghatározó elemek, melyeknek a mindennapokban kell működniük, nem csak a szavak szintjén, hanem a gyakorlatban is. Olyan lépésekre lenne szükség, amelyek az állomány megtartását és az állomány motivációjának a növelését szolgálnák (például béremelés, vagy nagyobb jutalomkeret biztosítása a megyéknek). Fontosnak tartják az első tiszti kinevezések rugalmasabb intézésének lehetőségét. Ez sokat segítene azon a jelenlegi problémán, hogy sokszor azért mennek el más szervezethez munkatársak, mert ott sokkal könnyebben lehetnek tisztek. Sokan hangsúlyozták az adatszolgáltatások és az adminisztráció csökkentésének fontosságát, ugyanilyen fontos lenne egy megfelelő minőségbiztosítási rendszer kiépítése.

„Én azt mondom, hogy az embert valóban jó lenne középpontba helyezni. A dolgozót, a kollegát. Erről nem csak beszélni kell, hanem ténylegesen oda kell figyelni az emberre, a kollegára, a beosztottra, ténylegesen. Aztán lehet, hogy egy kicsit nagyobb teret kellene hagyni a kreativitásnak. Lehet, hogy ehhez egy kicsit bátrabbnak kell lenni és rugalmasabbnak. De mindezt keretek között persze.”

5.7.15 Következtetések az interjúk alapján

Az interjúk alapján a Fejér megyei rendőri vezetők elkötelezett szakemberek, akik tudják, értik, hogy a közbiztonság jelenlegi állapota számos társadalmi folyamat következménye, hatékony védelmezése pedig sok szereplő összehangolt munkájával valósítható csak meg. Személyesen és az általuk vezetett egység dolgozóin keresztül is keresik az együttműködés lehetőségét, ebben legfontosabb partnerüknek az önkormányzatot, a polgárőrséget és magukat a polgárokat tartják. Véleményükre adva szervezik a rájuk bízott szervezet munkáját.

A munkájukat nehezítő körülményeket számba véve feltűnően nagy a hasonlóság a Ian Terpstra és munkatársai által leírt absztrakt rendőrség jelenség tanulmányozása során megállapítottakkal (Terpstra et. al., 2019). A központi feladatok ellátása (határszolgálatok, COVID-dal kapcsolatos feladatok stb.) mellett a kelleténél jóval kevesebb lehetőség jut a helyi problémák kezelésére. Az azonban látszik, hogy fókuszukból nem tűnt el ezek fontossága, a központi elvárásoknak úgy igyekeznek megfelelni, hogy közben a helyi speciális igényekre is figyelmet fordítanak. Ezeket a problémákat ismerik, azonosításukra számos forrást használnak, jelentős mértékben támaszkodnak a lakossági jelzésekre. Ezek közül azonban egyre kevesebb a



hagyományos, személyes találkozást igénylő fórumok (lakossági fórum, fogadóóra) jelentősége, ez alól egyedül a Székesfehérvári Rendőrkapitányság a kivétel, ahol erős hagyományai és ma is élő kultúrája van a polgármester, a körzeti képviselő és a kapitányságvezető jelenlétében zajló lakossági fórumoknak. Nagy jelentőséget tulajdonítanak annak az intézkedési kultúraváltásnak, amelyben a büntető hatóság képét a szolgáltatásorientált rendőrség váltja fel.

Tapasztalható volt ugyanakkor az is, hogy – noha nagy jelentőséget tulajdonítanak az együttműködésnek – a rendőrséggel kapcsolatos változtatási igényeik között nem szerepelnek külső orientációk. A vezetők ma még az együttműködést olyan helyzetnek látják, melynek hozadéka csupán a partnerek számára kedvezőek, nem realizálva azt, hogy a kollektív biztonság védelmezése a rendőrség tehermentesítését, felelősségének megosztását is eredményezheti. A rendőrség hazai viszonyok között értelmezett absztrakttá válásához szorosan hozzátartozik, hogy rendőrei figyelmét a szervezet belső gondjai oly mértékben lekötik, hogy a kiépített és működő partneri kapcsolatokban rejlő lehetőségek fejlesztésére nem tudnak kellően koncentrálni.

Lényeges tanulság az is, hogy amíg a vezetők gyakorlatilag egységesen értelmezték a közbiztonság fogalmát, hasonlóan gondolkodtak a partnerségről vagy a rendőri tevékenységet hátráltató körülményekről, addig meglehetősen heterogén vélemények hangzottak el azzal kapcsolatban, hogy szükség van-e reform értékű változásra a rendőrségen, és ha igen, annak mi legyen a tartalma. Ennek megítéléséhez fontos aláhúzni, hogy az interjúalanyok a rendőri hivatást több évtizede űző vezetők, nem meglepő tehát, ha sokan közülük nehezen fogadják el az újat, vagy féltik a jelenlegi struktúrában meglévő pozíciójukat. Mindez számottevő tapasztalat a kutatás egyik alapvető, a rendőrség reform értékű változtatási szükségleteire vonatkozó hipotézis megítélésekor, melyhez érdemes e ponton felidézni David H. Bayley-nek a demokratizáló rendőrségi reformokról tett megállapítását:

„A szervezeti változások előidézésének elengedhetetlen feltétele a rendőri vezetés tartós és szilárd elkötelezettsége. Vélhetően ez a reformok egyik legfontosabb tanulsága. A rendőri működés bármely elemének megváltoztatása során kulcskérdés, hogy a rendőri vezetés miként készíti a szervezet tagjait a változtatásra.” (Bayley, 2001, p. 20.).

Összességében – a Fejér megyei mintára értelmezve úgy tűnik, hogy – bár minden vezető szeretne változást a rendőrségen, nincs meg a rendőrség vezetésében a reform értékű változtatás sikeres véghezviteléhez nélkülözhetetlen egységes meggyőződés annak szükségességéről. E megállapítás felveti egy, a változáshoz való viszonyulást vizsgáló országos léptékű kutatás létjogosultságát.



A kutatómunka összegzése

A hipotézisek teljesülése

A kutatást megelőzően eltervezett feladatokat elvégeztem. Vállalásaim elvégeztével fontos feladat számot vetni azzal, hogy igazolódtak-e azok az előfeltevések, melyek vizsgálata kutatásom gerincét képezte. Fő hipotézisem, mely szerint a magyar rendészet megújulása nem csupán reform útján következhet be és annak jelenlegi strukturális vázán is működhet problémaérzékeny, a társadalom közösségeivel és a közigazgatással kooperáló, törvényes, demokratikus és modern rendészet magyar az alhipotézisek igazolásával teljesül. Ezek az alábbiak voltak:

1. „A modern demokratikus államok XXI. század rendészeti reformjainak tapasztalatai nem támasztják alá a decentralizálást, demilitarizálást és depolitizálást együttes megvalósulásának szükségességét.”

Az elemzett rendőrségi reformok alapján az alhipotézist kutatásom igazolja. Ezt azok a megállapítások is alátámasztják, amelyek a rendészeti reformok megvalósíthatóságának általános törvényszerűségeire irányultak és azok is, amelyek a tanulmányozott rendészeti reformok alapján szűrhetők le:

- a. A rendészeti reformok megvalósíthatóságának részletes összegzését munkám vonatkozó részében megtettem. E helyütt csupán arra a magyar rendészettel szembeni változtatási igényekre leginkább rezonáló megállapításokat emelem ki:
 - A reformokat gyakran céljaik kívánatossága, nem pedig megvalósíthatóságuk indokolja, véghezvitelük azonban ritkán történik meg akkor, amikor a leginkább szükség volna rájuk.
 - A rendőrség szervezeti kultúrából fakadó magatartása nem változtatható meg formális, rendőrségen belüli átszervezéssel. A szervezeti struktúra egyes elemeinek megváltoztatása nem lehet jelentős hatással a működés tartalmára, ha nem jár együtt a jóval lassabban bekövetkező szervezeti kultúraváltással is.
 - Nincsenek univerzálisan alkalmazható rendőrségi reformstratégiák. Az adott ország rendészeti berendezkedésének hagyományai, a rendőrségek és a társadalom viszonya, a jogszabályi környezet, a szervezeti kultúra és számos egyéb, külső tényező meghatározó arra nézve, hogy miként lehet megváltoztatni és a demokratizálás felé elmozdítani egy-egy országot



rendőrségét. A nyugat-európai reformokból látható, hogy a demokrácia a centralizált és decentralizált rendszerekkel egyaránt összeegyeztethető.

- A stabil külső viszonyok mellett elengedhetetlen a vezetők szilárd elkötelezettsége a reform céljai iránt, melynek pedig híján van a hazai rendőrség, ezt mind a tanulmányozott kutatások, mint saját adatfelvételeim is egybehangzóan támasztják alá.
 - Szintén óvatosságra int a reformokkal kapcsolatban, hogy azok sokkal lassabban, számos „utánállítást” követően válthatják csak be a hozzájuk fűzött reményeket, mint ahogy a világ bonyolult viszonyrendszerének változása megkövetelné az újabb változtatásokat. A már véghez vitt reformok értékelői ezért hangsúlyozzák, hogy az intézményfejlesztés nem csupán változás, hanem folyamatosság kérdése is, jelenkorunkban pedig a társadalmi változásokat folyamatosan szem előtt tartó fokozatos fejlesztési folyamat reálisabbnak tűnik, mint a nagy, totális átalakítások.
 - E változások pedig sokkal inkább a szakmai fejlesztésre kell, hogy koncentráljanak, mintsem a strukturális kérdésekre. Annál is inkább, mert nem látszik kizárólagosan követhető út a rendőrséget érintően a centralizáció-decentralizáció kérdésében sem. A kulcs az egyensúlyi helyzet megtalálása és fenntartása lehet a központi akarat egységesítő törekvései és a helyi sajátosságokat priorizáló igények között.
- b. A tanulmányozott rendészeti reformok hipotézisemet érintő legfontosabb tapasztalatai:
- A hagyományosan önkormányzati rendőrségeket működtető nyugat-európai országok (lásd a belga, a holland és a skót reformok elemzését) reformjaikkal egységes nemzeti rendőrségeket hoztak létre. A monolit rendőrségek létrehozásának fő céljai között a rendőrségi szolgáltatások színvonalának egységesítése, a szétagolt rendőri szervezetekben tapasztalható párhuzamosságok megszüntetése, az egységes nyilvántartási és információs bázis kiépítése, az egységes rendészeti stratégia alkalmazása és a költséghatékonyság növelése szerepelt. Az átalakított szervezetek működése ezek után erősen centrális jegyeket visel.
 - A globalizáció nyomán átalakuló biztonsági környezetben a rendőrségek állami felhatalmazása erősödik, működésükben egyre markánsabbá válnak a katonai



jegyek. Mindezt Kerezsi Klára is alátámasztja, megállapítva, hogy a rendőrség militarizálódása – bár e fogalom meghatározása máig nem egyértelmű - egyfajta reflexszerű válaszlépés a globális veszélyekre és a társadalommal ápoltságok mellett kihat az eljárási igazságosságra, a legitimitásra, a jogkövetésre és a rendőrség együttműködésre is (Kerezsi, 2020b, p. 157.)

- Az önkény irányába történő torzulás veszélye leginkább a rendőrség és a politika közeli kapcsolatával áll fenn. Ez minden központi irányítású rendőrség esetében fokozottan igaz, így érinti a vizsgált rendőrségeket is. A veszélyt az egységesítés mellett döntő államok a rendőrség kontrolljainak megerősítésével igyekeznek enyhíteni.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a modern demokráciák rendőrségeinek működésében a decentralizálás, demilitarizálás, depolitizálás hármas követelményeivel ellentétes irányú folyamatok mutathatók ki. Mindemellett látható az is, hogy a nyugat-európai demokráciákban rendkívüli nehézségeket jelent a rendőrségek számára a globalizációs hatások nyomán kialakuló biztonsági deficit kezelése. A nemzeti rendőrségek erejük jelentős részét ezekre koncentrálnak egyre távolabb kerülnek a helyi közösségektől (ez az absztrakt rendőrség jelensége), működésükben felerősödnek a represszív elemek (lásd. strathclydifikáció), a közösségi rendészeti modell alkalmazása a mindennapok gyakorlatáról egyre inkább a retorika terepére vonul vissza. A rendőrség tekintélyét szakmai hibák (Linda van der Giessen megölése a Waalwijk kórház parkolójában, a skóciai M9 autópályán történt baleset félrekezelése) és súlyos túlkapások (Moise Bangoura, Mawda Savri, Mehdi Bouda, Adil Charrot, Jozef Chovanec, Ibrahim Barrie esetei) rombolják.

A nemzeti rendőrségek létrehozása ugyanakkor katalizálta a rendészet többszereplőssé válását. A helyi problémákra kevesebb figyelmet fordító rendőrségek mellett a különböző önkormányzati rendészeti formációkra megnőtt a társadalmi igény, szerepük megerősítését az állam felhatalmazásaik növelésével biztosította. A rendészet többszereplőssé válása hozzásegíthet a három „de...” megvalósulásához, amennyiben azt a rendészet teljes rendszerére értelmezzük:

- A globális társadalom reflexív modernizációs folyamatainak következményeként a közbiztonsági kihívások kezelésének súlypontja a megelőzés irányába tolódott el. E folyamat tette lehetővé, hogy a legitim erőszak alkalmazására nem, vagy csak korlátozottan felhatalmazott



szervezetek is markánsan kivehessék részüket a közbiztonság feladataiból. Ez a rendészet demilitarizálódásához járulhat hozzá.

- A közbiztonság helyi feladatainak ellátásában egymással partneri viszonyban álló, független szervezetek vesznek részt a helyi közösségekkel szoros együttműködésben. Ez lehetőséget biztosít a rendészet decentralizált, közösségi szemléletű működtetésére.
- A független, helyi szervezetek és az ezek együttműködését biztosító partneri hálózatok demokratikus ellenőrzése, átlátható működése az állami és társadalmi kontrolleszközök által biztosított, ugyanakkor közvetlen irányításukban a központi hatalom nem vesz részt. A politikától független rendészetet tehát a nem állami rendészeti szervezetek valósíthatják meg.

2. „A magyar rendőrség működésében különösen a rendszerváltás óta tapasztalhatók a társadalom közösségeivel való kooperáció iránti nyitottság irányába mutató változások.”

Igen, tapasztalhatóak. A magyar rendőrség társadalomhoz fűződő viszonyának rendszerváltás utáni változásait bemutató rész ezt több oldalról alátámasztotta. Rendőrségünk a rendszerváltás után kevésbé külföldi mintákra támaszkodva, sokkal inkább „saját bőrén” érzékelt, sokszor keserű tapasztalásain keresztül indult el a társadalmi integráció útján. Kétségtelen, hogy e folyamat kiteljesedését a mai napig hátráltatja az államszocializmus rendőrségétől örökölt kapott centrális, militáns működési struktúra, melyet a rendszerváltás és a későbbi, részletesen vizsgált időszakok reformra okot adó válságai sem tudtak megrengetni. Emellett azonban jónéhány körülmény mutatja azt, hogy a jelen rendőrsége jóval nyitottabban fordul a társadalom helyi közösségeihez, mint tette azt a rendszerváltás előtt, vagy közvetlenül azt követően. Két bűnmegelőzési stratégiánk folytonosságot mutató közösségi szemlélete nem jelentett ugyan áttörést a közösségi rendészeti stratégia hazai meghonosításában, a felfogás értékei azonban beszivárogtak a napi működésbe, ma már országszerte találkozhatunk helyi kezdeményezésű közösségi szemléletű projektekkel.

A társadalomhoz közelítést szolgálja a 2014-ben meghirdetett intézkedési kultúra váltás, a helyi biztonsági problémák kezelését érintő együttműködés egyre szélesebb és partneribb megvalósulása. Mindemellett a kutatás rámutat arra is, hogy hazai viszonyok között is érzékelhető a rendőrség egyre elvontabbá válása. A rendőrök körében végzett vizsgálatok alapján azonban ez inkább a rendőrség belső viszonyrendszerében



jelentkező folyamat, a megkérdezettek kevésbé érzékelik azt, hogy – a nyugat-európai példákhoz hasonlóan – a rendőrség és a társadalom viszonyára is károsan hatna. Ezt támasztja alá a rendőrséggel szembeni intézményi bizalom magas szintje is.

A folyamat legplastikusabban a Fejér Megyei (Vármegyei) Rendőr-főkapitányság közgyűlés előtti beszámolóinak vizsgálata nyomán volt megragadható. A kezdetben szűkszavúan, csupán a bűnügyi statisztika számadataira támaszkodó évértékelésekben a '90-es évek közepétől fokozatosan jelennek meg a rendőrség hatalmi pozíciójából a szolgáltató szervezet irányába történő elmozdulás jelei. Nő a partneri kapcsolatok kiépítésének igénye, a beszámolóknak egyre nagyobb teret kap a bűnmegelőzés és a különböző elégedettségmérések értékelése. Az alhipotézis állításai mindezek alapján igazoltnak tekinthetők.

3. „A magyar rendőrség működésében kimutathatók a közösségre építő kooperatív problémakezelés jegyei, és megragadhatók azok a beavatkozási szükségletek, melyek következtében a rendőrség problémaérzékenysége és kooperatív kompetenciái fejleszthetők”

Amíg az előző alhipotézis a társadalmi integráció időbeni alakulására irányult, utolsóként a jelen rendőrségének állapotával kapcsolatban fogalmaztam meg előfeltevésemet. A hatalmi pozícióból szolgáltató rendőrséggé válás folyamata soha nem lesz befejezettnek mondható és csak lassan éri utol azt a lemaradást, amelyet az államszocializmus negyven éve alatt szerzett. Az azonban látszik, hogy ez igény nem csupán a társadalomban létezik. Mind a rendőrség működésével kapcsolatos irányítói elvárások és feladatmeghatározások, mind a társadalommal napi kapcsolatban álló rendőrök értik, átérzik az együttműködés fontosságát és napi feladataik ellátása során gyakorolják is azt. Míg a felülről kezdeményezett együttműködésre a már említett bűnmegelőzési stratégiákon túl a kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportok, a Járási Közbiztonsági Egyeztető Fórumok, a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok, az intézkedési kultúraváltás, vagy a rendőrségi szolgáltatásokra vonatkozó elvárások a teljesség igénye nélkül szolgáltatathatnak jó példát, a rendőrök mindennapjait átható közös problémakezelésre számos helyi közösségi rendészeti projekt mellett a kérdőíves és az interjúk felmérések is komoly muníciót adnak.

Az alhipotézis igazolásával kutatásom alábbiak szerint megfogalmazott, fő hipotézise is teljesült:



„A magyar rendészet megújításának nem szükségképpen útja a rendőrség decentralizálását, demilitarizálását és depolitizálását fókuszba állító rendészeti reform. A magyar rendészet jelenlegi strukturális vázán is működhet problémaérzékeny, a társadalom közösségeivel és a közigazgatással kooperáló, törvényes, demokratikus és modern rendészet.”

Megmutatkoztak ugyanakkor a társadalmi integrációt, végső soron pedig a rendőrségünk demokratizálódását nehezítő körülmények is. Az emberi szabadságjogok rendőri működésben történő érvényesítésével kapcsolatban hazai viszonyok között is egyértelműen tapasztalható az a nemzetközi trend, amely a rendőrség felhatalmazásait e jogok korlátozása mellett növeli. E folyamat azonban gyakorlatilag jelentékeny társadalmi ellenállás nélkül mehetett végbe. E fontos tanulság mellett az is megállapítható, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartó rendőrséghez szükséges kontrollrendszer kiépült, de rendeltetését csak részben tölti be. Az Alapjogi Biztos hatásköre szűkös, az önkormányzatok rendőrséget érintő kontrolljainak jelentős része névleges. Mindemellett a panaszok alacsony száma, valamint a nem intézményesült kontrollmechanizmusok kihasználása arra is következtetni enged, hogy a meghatározó társadalmi igény is hiányzik a kontrollok hatékonyabb működtetéséhez.

Csak lassan oldódik az a – szintén a szocializmusból ránk maradt – szemlélet, mely szerint a közbiztonságért való felelősség kizárólag a rendőrségé és ezen keresztül az államé. *„A hazai társadalom a közbiztonság megteremtését a rendőrségtől várja el, bár a lelke mélyén valószínűleg tudja, hogy erre a rendőrség egyedül nem képes.”* – mondja erről Kerecsi (Kerecsi, 2020, p. 586.). A plurális rendészet fokozatosan szélesedő rendszere ma még messze jár az Európa számos országában tapasztalt helyzettől, amelyben a globális veszélyek elhárítására koncentráló rendőrségek mellett az állam jelentős felhatalmazásokkal látta el az önkormányzatokat helyi rendészetek működésére. Ezek – kiegészülve a magánrendészet formációival – képesek jelentős terhet levenni a rendőrség válláról és a helyi biztonsági problémák kezelésének fontos szereplőivé válnak. Hazánkban a jogi felhatalmazások szűkössége mellett hiányzik a megfelelő szakértelem, valamint az elszámoltatható és átlátható működés garanciális rendszere. Részben ennek is tudható be, hogy a pluralizációs folyamatok itthon az elemzett nyugat-európai rendőrségekhez képest később indultak el és nehezebben bontakoznak ki. Mind a társadalmi integráció folyamatát szemléltető beszámoló-értékelések, mind a jelen állapotfelméréséhez hozzájáruló kérdőíves kutatások és interjúk közös, egybehangzó tanulsága, hogy a rendészet komplementer szereplőinek még mindig marginális szerep jut csupán a rendészet rendszerében. A szemlélet annak ellenére is megmaradt, hogy látható:



feladatai sokasodásával a rendőrség egyre nehezebben birkózik meg az abban a kettős elvárásban megtestesülő, szerepkonfliktusokkal terhelt berögződéssel, amely a helyi biztonsági igények kielégítését és a globális biztonsági veszélyek elhárítását ugyanazoktól (a rendőröktől) várja. Az illegális migráció 2015 utáni robbanásszerű megerősödése, a COVID járvány és az orosz-ukrán háború okán a magyar rendőrség is egyre nagyobb figyelmet szentel a globális veszélyek elhárítására, ennek következtében pedig munkájának kisebb hányadát tudja a helyi gondok kezelésére fordítani, ez pedig a hátráltató tényezők ellenére erősíti meg az igényt a többszereplős rendészetre.

Jól látható az is, hogy rendészeti stratégiába öntött vízió nélkül a szervezet gyakorta kénytelen a napi megfelelési igények áradataival sodródni. Mi több, a stratégiaalkotás fontos alapfeltételei is hiányoznak. A rendszerváltástól hurcolt hiátus a rendőrség kíváncsán működéséről szóló valós társadalmi vita hiánya, melyhez szervesen kapcsolódik annak az állapotanalízisnek az elvégzése, amely pontosan megmutatná, hogy az elvárt működéshez milyen feltételek adóttak és melyeket kell jogi, anyagi, képzési stb. eszközökkel biztosítani. Az elemzett rendőrségi reformok közül mind a nyugat-európai, mind a cseh rendőrségek elvégezték az ehhez szükséges munkát, majd a tapasztalatokra építve megalkották közép- és hosszú távú rendészeti stratégiájukat.

Napjainkban a teljesítményértékelési rendszer a rendőri munka iránytűjeként működik. A napi működést meghatározzák a kitűzött teljesítménycélok elérése érdekében tett intézkedések. Annak érdekében, hogy e fogalmi bizonytalanságokkal terhelt, zártan működő rendszer ne vezessen tévútra a rendőrség társadalmi rendeltetését érintően rendőrt és szervezetet egyaránt, munkámban felvázoltam egy a jelenlegi rendszerre épülő, a közösségi biztonsági igényeit szem előtt tartó, távlatosságot biztosító teljesítményértékelési rendszer körvonalait.

Mint e munka során oly sokszor, itt is meg kell jegyezni azonban, hogy a beavatkozási szükségletek felsorolása nem lehet teljes. E dolgozat kereteit az általános hatáskörű rendőrség tipikusnak nevezhető működése jelöli ki, tehát az a rendőri tevékenység, amely a társadalom számára a mindennapokban érzékelhető, ezért meghatározó a rendőrség társadalommal ápolat kapcsolatára nézve. A rendőrség működése ennél jóval szerteágazóbb, nyilvánvaló, hogy minden egyes terület vizsgálata egyaránt feltárhat erényt és hibát. Kétségtelen, hogy sok, e kutatással nem érintett terület fontos szerepet játszik a társadalmi integrációban és a rendészet demokratizálásában. Nem lehet kérdés például a képzési rendszer vagy a rendőrség kommunikációjának jelentősége. E területek pontos elemzését jártasságom hiánya és



a kutatás terepét adó vármegyei rendőr-főkapitányság működési sajátosságai is gátolták. Így a hibák feltárása is csak azokra a működési területekre szorítkozott, amelyek e kutatás korlátai között is kellő alapossággal „bejárhatóak” voltak.

A hipotézisek alátámasztásából nem az következik, hogy decentralizációt, demilitarizációt és depolitizálást magába foglaló változások szükségtelenek. Ennek iránya azonban a rendészet egészének új szemléletű megközelítése, amely lehetőséget biztosít a valóban többszereplős rendészeti rendszer működésére. A paradigmaváltásnak államban, társadalomban, tudományban és rendőrségben egyaránt be kell következnie. A közbiztonság mai kihívásainak eredményes kezelése hazánkban sem lehetséges akkor, ha annak kizárólagos felelőse a rendőrség marad. Hiszen – amint azt láthattuk – erőforrásainak tetemes hányadát kötik le a globális biztonsági problémák kezelésének feladatai, viszont a helyi közösségeknek továbbra is alapvető érdeke a hozzájuk közel álló, problémáikra nyitott együttműködők segítsége. A gondok orvoslása során számos tekintetben jelenthetnek megoldást a plurális rendészeti szereplők, ehhez azonban a felhatalmazásokra, képzésre, a működés szabályozására jogosult állam, a partneri együttműködésben érdekelt rendőrség és az eddig a biztonsági szolgáltatást csak a rendőrségtől váró társadalom szemléletváltására is szükség van. Szintén előrébb juthatunk – erre az első fejezetben tértem részletesen ki – amennyiben az óhajtott decentralizálást, demilitarizálást, depolitizálást sem csupán a rendőrség szervezeti keretei között értelmezzük. A valóban plurális rendészettel mindez óhatatlanul következik be.

A rendőrség az állami főhatalom képviselőjeként, az erőszakmonopólium birtokában a jövőben is vezető szerepet játszik a közbiztonság védelmezésében, jogállami működéséhez elemi érdek fűződik. A rendészet többszereplőssé válása azonban egyben annak „evolúcióját” is jelentheti, amellyel a társadalom biztonsághoz fűződő szükségleteinek magasabb szintű kiszolgálását eredményező, fejlettebb állapot jöhet létre.

A kutatás jövőbeni új irányai

Kutatómunkám doktori tanulmányaimhoz vállalt részét megvalósítottam, a kutatás azonban nem tekinthető befejezettnek. Új feladatokat jelöl ki a plurális rendészet jelenben betöltött és jövőben lehetséges szerepének kutatása. Kiteljesedhet a rendészeti rendszer Fejér Vármegyei szereplőiről alkotott kép, ha részleteiben vizsgálom meg az



egyek szereplők – önkormányzatok, polgárőrség, magánrendészet – helyzetét. Ez pedig – mint cseppben a tenger – tudja tükrözni a magyar plurális rendészet állapotát.

Összetettebbé, teljesebbé válik a rendőrségről alkotott képünk, ha szélesítem a kutatás terepét, több – vármegyénken kívüli – szervezeti egységen elemzem a problémaérzékenység és az együttműködés helyzetét végrehajtó és irányítói szerepben szolgáló rendőrök között.

Harmadik új irányként pedig a jelenlegi kutatással le nem fedett területek – ilyen például a képzés, a kommunikáció, vagy a humán erőforrás-gazdálkodás – hozzáértő kutatótársakkal történő vizsgálata teremthet új lehetőséget a téma szélesebb kibontására.



Utószó

Az egyetlen történet veszélye

Kutatómunkám egyik legfontosabb tanulsága és egyben záró gondolata a dolgozat „nyitóképét” adó mottó magyarázata. Ennek szerzője, a világszerte elismert, nigériai származású író, Chimamanda Ngozi Adichie „*Az egyetlen történet veszélye*” címet adta egyik előadásának, melyben arról beszél, hogy milyen nehézségeket okoz hazája megítélésében és megértésében az az értékítélet, amellyel külföldi tanulmányai vagy nemzetközi útjai során volt kénytelen szembesülni. Az emberek többsége Nigériáról ugyanis csak egyetlen történetet ismer: a járványokkal és háborúkkal sújtott korrump, nyomorgó afrikai államét, ahol az emberek nem képesek önnön sorsuk jobbra fordítására. Az értelmiségi, tudós családból származó írónőben megélt élményei alapján ugyanakkor egy olyan Nigéria képe él, amely kétségtelen gondjai ellenére a mindennapok legtöbb élethelyzetében úgy működik, mint a világ bármely más országa (URL-155).

Az előadásról készült videót Héra Gábor mutatta be tudományos kutatómódszertan óráján annak szemléltetésére, hogy milyen fontos egy-egy probléma több oldalú megközelítése, mert – ahogy azt Adichie megfogalmazta: „*az egyetlen történetek sablonokat teremtenek. A sablonokkal pedig nem az a baj, hogy nem igazak, hanem az, hogy nem teljeseek. Egyetlen történetet tesznek kizárólagossá.*”

Adichie sokat segített saját kutatói szerepem tisztázásában, amelyről immár azt gondolom: nekem nem cáfolnom kell a rendészettudomány kritikáit, hanem árnyalni. Mégpedig azzal, hogy „elmesélem” a magyar rendőrség második történetét. Erről ugyanis a tudományos térben jelenleg jobbra az kép él, amit a szervezet működését vizsgáló kutatók korlátozott lehetőségeikkel alkottak. A cáfolhatatlan megkérdőjelezése nem jó út. Rendőrségünk valóban erősen hierarchizált és militarizált, végletesen centralizált államrendőrségi szervezet. A történet azonban itt nem ér véget. A rendőrök ugyanis e működési keretek között is rengeteg erőfeszítést tesznek azért, hogy a társadalom helyi közösségeivel együtt, közös biztonságot alkotva szolgáltassanak és ne uralkodjanak.

Az egyetlen történet veszélye kutatót és rendőrt is körültekintő megközelítésre int. Ahogy azt már korábban is megfogalmaztam, az állam által alkotott, központosított, erős, katonai szervezési jegyeket mutató rendőrséget a rendőrök mindennapos munkája teszi „rendőrségélménnyé” a társadalom számára. A rendőrség



megismeréséhez tehát fontos e szemszögből is vizsgálni a működést. A belülről megélt rendőrség története azonban maga is könnyen torzóvá válhat. Egyetlen történetté, amit rendőreink – főként a vezetők – tesznek kizárólagossá, ha nem figyelnek a tudomány világából érkező kritikákra, vagy – ami még veszélyesebb – megismerni sem hagyják a szervezetet.

Tudomány és gyakorlat scénájának egymás szemléletére irányuló kölcsönös igénye nélkül szinte törvényszerűen alakul ki a mostanihoz hasonló helyzet, melyben külön-külön rajzolódnak ki az állam által alkotott és a rendőrök által megvalósított rendőrség kontúrjai. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem a Rendészettudományi Doktori Iskola működtetésével nagy lépést tett afelé, hogy a gyakorlat emberei is megismerhetővé tegyék tudományos igénnyel megfogalmazott meglátásaikat. Most a rendőrségen a sor, melynek a tudományra nyitott megközelítése „termelheti ki” a szakembereket, akik azt kutatni és művelni egyaránt képesek. Az egymásra találásból tetemes hasznót remélhet tudomány, rendőrség és társadalom is. Mert nincs két rendőrségünk. Egy van. Több történettel.



IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált szakirodalom

- ALVAZZI del FRATE, Anna (2004)** – *Counting Crime in Europe: Survey Trends 1996-2000* – In: AROMAA, Kauko – NEVALA, Sami (eds): *Crime and Crime Control in an Integrating Europe. Plenary presentations held at the Third Annual Conference of the European Society of Criminology.* - Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, 2004. Publication Series No. 44. - p. 61–73.
- ANCIAUX, O.; MUYLLE, K; PONSAERS P. (1998)** – *Federaal rapport vijfhoeksoverleg – Jaar 1997 – De IPZ's in de schoot van het vijfhoeksoverleg*, – In: Algemene Politieundienst, Afdeling Politiebeleidsondersteuning, APSD, Diegem: Kluwer Editorial, 1998.
- ASHRAF, Muhammad J. (2020)** – *Precision policing: A way forward to reduce crime 2020* – Thesis – Naval Postgraduate Scholl Monterey (California) Master of Arts Security Studies – Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository (<http://hdl.handle.net/10945/64864> – Letöltés ideje: 2020. október 22.)
- BACSÁRDI, József; CHRISTIÁN, László (2019)** – *Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban* – In: Belügyi Szemle, 67(5), p. 50-70.
- BAILEY, William G. (1989)** – *The Encyclopedia of Police Science.* – New York: Garland Publishing, 1989.
- BAYLEY, David H. (2001)** – *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it* – Washington Dc: U.S. dept. Office of Justice Programs, National Institute of Justice Retrieved from the Library of Congress, 2001.
- BAYLEY, David, H. (2008)** – *Police reform: Who done it?* – In: Poicing&Society 18. p. 7-17. (DOI: 10.1080/10439460701718518)
- BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. (2001)** – *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda.* – Washington DC: National Institute of Justice, 2001. (DOI: 10.1080/10439460701718518)
- BECK, Ulrich (1993)** – *Risikogesellschaft und Vorsorgestaat – Zwischenbilanz einer Diskussion* – In. EWALD, François: *Der Vorsorgestaat* – Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1993. p. 535-557.
- BECK, Ulrich (2003)** - *A kockázat-társadalom – Út egy másik modernitásba*, Budapest: Századvég Kiadó, 2003.
- BECK, Adrian; BARKO, Vadym; TATARENKO, Alina (2002)** – *Developing Police Management Training in Post-Soviet Societies: Understanding the Context and Setting the Agenda.* – In: Police Quarterly 5(4), 2002. p. 447–469. (DOI: [10.1177/109861102237690](https://doi.org/10.1177/109861102237690))
- BEKKERS, Viktor; Sluis, Arie van; CACHET, Lex; NUIJ, Wil, WALTHERT, Jelani; DEVROE, Elke; PRINS, Ruth; AKERBOOM, Moniek (2017)** – *Politiebestel in balans? Politiek-bestuurlijke sturing, democratische verantwoording, samenwerking en maatschappelijke inbedding in een nationaal politiebestel.* - Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam - Faculteit der Sociale Wetenschappen, Universiteit Leiden - Faculteit Governance and Global Affairs, WODC. 2017.
- BEREI, Róbert (2012)** – *A körzeti megbízott a jövő közösségi rendőre? A community policing gondolkodásmód alkalmazásának lehetőségei Magyarországon* – In: XXXI. OTDK tanulmánykötet, p. 1-42.
- BEREI, Róbert (2017)** – *A közösségi rendőrség fogalmának megjelenése; A fogalom tartalomváltozásai. A közösségi rendőrség gyakorlatának egyes változatai* – In: KERESZTES, Gábor (szerk): *Tavaszi Szél Konferencia, Tanulmánykötet 2017* – Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, p. 149-162.
- BEREI, Róbert (2018)** – *A közösségi rendőrségi gondolkodásmód alkalmazására irányuló törekvések az 1990-es évek második felében Magyarországon* – In: THEMIS, *Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata*, 2018/1. p. 5-38.
- BERG, Leo van den; POL, Peter M.J.; MINGARDO, Giuliano, SPELLER, Carolien J.M.**



- (2006) – *The Safe City. Safety an Urban Development in European Cities* – London: Routledge, 2006. (DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429060625>)
- BERKLEY, George (1969) – *Police Behaviour in a Democratic Society*. – Kézirat. Boston, 1969.
- BERVOETS, Eric; TORRE, Edward van der; BESSELINK, A. van, BOLHUIS, V. (2008) – *Bij de Tijd: Wijkagenten in Hollands Midden – Beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken*. – Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2008.
- BEZERÉDI, Imre (2018) – *TC Team Consult – gondolatok a rendőrség modernizációjáról* – In: Magyar Rendészet, 2018/1, p. 91-98.
- BEZERÉDI, Imre (2020) – *Kisebbségi koordinációs munkacsoportok a rendőrség és a roma kisebbség együttműködésének jegyében* – In: Belügyi Szemle, 2020/4. p. 71-88.
- BITTNER, Egon (1970) – *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*. – Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1970.
- BLUMSTEIN, Alfred (1995) – *Youth violence, guns, and the illicit-drug industry* – In: The Journal of Criminal Law and Criminology, 86(1), p. 10-36.
- BODA, József (szerk.) (2019) – *Rendészettudományi Szaklexikon* – Budapest: Dialóg Campus, 2019.
- BODA, József; FINSZTER, Géza; IMRE, Miklós; KEREZSI, Klára; KOVÁCS, Gábor; SALLAI, János (2016) – *A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai*. In: Államtudományi műhelytanulmányok, 2016. évi 17. szám, Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2016.
- BOEKHOORN, Paul; TOLSMA, Jochern (2015) – *De aangifte van delicten bij de 'multichannelstrategie' van de politie*. Apeldoorn: Pand.W., 2015.
- BOELS, Dominique; PONSAERS, Paul; VERHAGE, Antoinette (2011) – *Capaciteit bij de Belgische politie: meer blauw op straat?* – In: Handboek Politiediensten, Afl. 99., 423, p. 1-40.
- BÓLYAI, János (1998) – *Közösségi rendőrség Magyarországon* – In: Belügyi Szemle, 1998/1. p. 73-77.
- BOON, K.; KAMINSKI, D.; BRION, F.; CAPPELLE, J. (1991) – *Opsporingsdiensten bij de gemeentepolitie* – Brugge: Politeia/ Vanden Broele, 1991.
- BOROSS, Péter (1991) – *Interjú a közbiztonságról* – In: Rendészeti szemle, 29. évf. 3. sz. p. 49-53.
- BOUTELLIER, Hans (2004) – *De Veiligheidsutopie* – Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2004.
- BRAGA, A.A.; WEISBURD, D. L. (2007) – *Police Innovation and Crime Prevention: Lessons Learned from Police Research over the Past 20 Years* – Washington: National Institute of Justice, 2007.
- BRAGA, Anthony; TURCHAN, Brandon; PAPACHRISTOS, Andrew V.; HUREAU, David M. (2014) – *Hot spots policing of small geographic areas effects on crime* – Justice Quarterly 31/4. p. 633-663.
- BRAGA, Anthony; TURCHAN, Brandon; PAPACHRISTOS, Andrew V.; HUREAU, David M. (2019) – *Hot spots policing of small geographic areas effects on crime* – Campbell Systematic Reviews, John Wiley & Sons, vol. 15(3), 2019.
- BRATTON, William J. (2015) – *The NYPD Plan of Action and the Neighborhood Policing Plan. A Realistic Framework for Connecting Police and Communities* – New York: New York City Police Department, 2015.
- BRATTON, J. William; MURAD, Jon (2018) – *Precision Policing: a strategy for the challenges of 21st century law enforcement* – In: BRATTON, W.J.; EIDE, S.; GOLDSMITH, M; HENDRIX, M.; HUSOCK, H.; MILLER, J; MURAD, J.; RENN, A.M.; SALINS, P.D.: *Urban Policy 2018* – Manhattan Institute for Policy Research, 2018. p. 19-31.
- BROWN, Donna Marie (2013) – *Young People, Anti-social Behaviour and Public Space: The Role of Community Wardens in Policing the 'ASBO Generation.'* - In: Urban Studies, 50 (3), p. 538–555. (<https://doi.org/10.1177/0042098012468899>)
- BROWN, Donna Marie (2017) – *Beyond the thin blue line? A critical analysis of Scotland's Community Warden Scheme* – In: Policing and Society, 27:1, p. 6-20. (DOI: 10.1080/10439463.2015.1109644)
- BRUGGEMAN, Willy; DEVROE, Elke; EASTON, Marlen (2010) – *Evaluatie van 10 jaar*



- politiehervorming: Terugkijken in het verleden en vooruitkijken in de toekomst* – Antwerpen/Apeldoorn: Maklu Uitgevers, 2010.
- BRUGGEMAN, Willy; PONSASERS, Paul (2011)** – *Nederlandse politiehervorming, gezien vanuit een Belgisch perspectief* – In: Tijdschrift voor de Politie, Jg. 73, n°10, p. 23–26.
- BUDAVÁRI, Árpád (2019)** – *Partnerség a rendészetben* – In: Belügyi Szemle 67. évf. (6) p. 85-99.
- BUDAVÁRI, Árpád (2020)** – *Az alternatív rendészet lehetőségei a közfoglalkoztatásban egy magyar középváros példáján keresztül* – In: Belügyi Szemle 68 (7). p. 25-46.
- BUDAVÁRI, Árpád (2021)** – *A változás, amiről akár a Jereváni Rádió is tudósíthatott volna, avagy a betört ablakok elméletére épített rendészeti reform végrehajtása Kazahsztánban és Ukrajnában* – In: Belügy Szemle 69:7, p. 1261-1268-
- BUDAVÁRI, Árpád (2022)** – *A közösségtől az absztrakt rendészetig: A 20 éves belga rendészeti reform színe és visszája* – In: Magyar Rendészet 2022/1. p. 15-36. (DOI: 10.32577/mr.2022.1.1)
- BUDAVÁRI, Árpád (2022a)** – *Absztrakt rendőrség – Jan Terpstra, Nicholas R. Fyfe és Renze Salet: The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations című tanulmányának ismertetése* – In: Belügyi Szemle 70. évf. 5. szám p. 1089-1100. (DOI 10.38146/BSZ.2022.5.12)
- BUDAVÁRI, Árpád (2022b)** – *A holland rendőrség reformja* – In: Belügyi Szemle 70:6, p. 1273-1292.
- BUDAVÁRI, Árpád (2023)** – *Kevesebb borospince, több szakma – Rendőrségi Együttműködési Program Magyarország és Hollandia rendőrségei között 1993-1995* – In: Belügyi Szemle 71(3), p.479-491. (DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.3.7>)
- BURES, Oldrich (2012)** – *Private security companies in the Czech Republic: An exploratory analysis.* – In: Central European Journal of International and Security Studies, 2012, Vol. 6. I.2. p. 41–60. (DOI:[10.1177/0967010613514789](https://doi.org/10.1177/0967010613514789))
- BURKE, Cody (2007)** – *Freeing knowledge, telling secrets: Open source intelligence and development* – CEWCES Research Papers. Paper 11. (http://epublications.bond.edu.au/cewcres_papers/11)
- BUZA, Gábor Attila (2014)** – *Hatékony bűnmegelőzés?* – In: FAZEKAS, Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok – Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar doktori iskolájának jubileumi konferenciáján – 20 éves a doktorképzés az ELTE jogi karán* – Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014, p. 350-355.
- CACHET, Lex; MARKS, Peter (2009)** – *Police reform in The Netherlands: A dance between national steering and local performing.* – In: German Policy Studies, 5(2), p. 91–115.
- CAPARINI, Marina; MARENIN, Otwin (2005)** – *Crime, Insecurity and Police Reform in Post-Socialist CEE* – In: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies [Online], 2005, Issue 2. (DOI : <https://doi.org/10.4000/pipss.330>)
- CEBULAK, Wojciech; PLYWACZEWSKI, Emil W. (2000)** – *Poland* – In: BARAK, Gregg (szerk.): *Crime and Crime Control: A Global View.* - Westport, Connecticut and London: Greenwood Press, 2000, p. 163–177.
- CHRISTIÁN, László (2014)** – *Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhelyről* – In: Magyar Rendészet, 2014/5. p. 11-15.
- CHRISTIÁN, László (2014a)** – *A magánbiztonság elméleti alapjai* – Budapest: Nemzeti Közszerzőgálátati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014.
- CHRISTIÁN, László (2015)** – *Rendészeti politika* – Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 2015.
- CHRISTIÁN, László (2016)** – *Rendőrség és rendészet* – In: JAKAB, András: *A magyar jogrendszer állapota* – Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016. p. 681-707.
- CHRISTIÁN, László (2017)** – *A polgárőrség társadalmi megítélése, 2015* – In: CHRISTIÁN, László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások* – Budapest: Dialóg Campus, 2017. p. 39-54.
- CHRISTIÁN, László (2018)** – *„Rendészeti szervek”* – In: JAKAB, András; FEKETE, Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*, 2018. [<https://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek>]



- CHRISTIÁN, László (2018a)** – *A helyi rendészeti együttműködés rendszere* – In: *Iustum aequum salutare* 14 (1), 2018, p. 33-62.
- CHRISTIÁN, László (2019)** – *Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára.* – In: GAAL-HAUTZINGER (szerk): *Gondolatok a rendészettudományról* – Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019, p. 79–89.
- CHRISTIÁN, László (2022)** – *Komplementer rendészet* – Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda, 2022.
- CHRISTIÁN, László; KARDOS, Pál (2019)** – *Sokszínű polgárőrség: New Yorktól az NKE egyetemi polgárőrségig* – In: *Magyar Rendészet* 2019/4. p. 33-51.
- COESS, White Paper (2008)** – *Private Security and its role in European security* – Confederation of European Security Services White Paper, 2008.
- COHEN, Stanley (1985)** – *The Vision of Social Control: Crime, Punishment and Classification* – Cambridge: Polity Press, 1985.
- COLLINS, Robert (2007)** – *Strolling while poor: how broken-windows policing created a new crime in Baltimore.* In: *Georgetown journal on poverty law and policy*, 14:2007, p. 419–439.
- CONCHA, Győző (1988)** – *A rendőrség természete és állása szabad államban* – In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.
- COOPER, Christine; ANSCOMBE, Jane; AVENELL, Julie; McLEAN, Fiona; MORRIS, Julia (2006)** – *A National Evaluation of Community Support Officers.* – London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2006.
- CORNISH, Derek B.; CLARKE, Ronald V. (1986)** – *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending* – New Jersey: Transaction Publishers, 1986.
- CSAPÓ, Csaba (2011)** – *A rendőrség kontrollja – gondolatok a rendőrség társadalmi ellenőrzéséről* – In: *Hadtudomány*, 2011/1-2. p. 116-129.
- CSEPELI, György; GÖNCZÖL, Katalin; GYÖRGYI, Kálmán; HALMAI, Gábor; KACZIBA, Antal; ORMOS, Mária; PATAKI, Ferenc; TÓTH, Judit; VÖRÖSMARTI, Mihály (2007)** – *Vizsgálati jelentés a 2005. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről* – Budapest, 2007. február 2.
- CSERÉP, Attila; MOLNÁR, Katalin (2005)** – *Egy helyi közösségi rendészeti projekt kezdeti lépései* – In: *Magyar Rendészet* 5. (2), p. 99-119.
- CSOMÓS, István; MOLNÁR, Katalin (2016)** – *A 112-es segélyhívó magyarországi bevezetése I. – A hívásfogadók kiválasztásának és képzésének első hazai tapasztalatai* – In: *Belügyi Szemle* 64/3 p. 95-110. (DOI: 10.38146/BSZ.2016.3.6)
- CSORBA, József; FARKAS, Lilla; LOSS, Sándor; LŐRINCZ, Veronika (2002)** – *A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban: egy kutatás problematikája* – In: *Fundamentum*, 6. évfolyam 1. szám 2002. p. 125-136.
- DAVIDSON, Neil; JACKSON, Luis A.; SMALE, David M. (2016)** – *Police amalgamation and reform in Scotland: The long twentieth century.* – In: *The Scottish Historical Review*, 2016, vol. 95, no. 1, p. 88–111. (<https://doi.org/10.3366/shr.2016.0277>)
- DAVIS, Kenneth, Culp (1975)** – *Police Discretion.* St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1975.
- DEVROE, Elke (2013)** – *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands.* – In: *European Journal of Criminology*, 2013, 10 (3), p. 314–325. (doi:[10.1177/1477370812473544](https://doi.org/10.1177/1477370812473544))
- DEVROE, Elke (2015)** – *Purple Vests. The origins of plural policing in Belgium.* – In: *European Journal of Policing Studies*, 2015, v2 n3, p. 235–245.
- DEVROE, Elke (2015a)** – *The power of the locality: does plural policing really exist in Belgium?* – In: *Forensic Research&Criminology International Journal* 2015, 1(4): p. 140–149. (DOI: 10.15406/frcij.2015.01.00024)
- DEVROE, Elke; PONSAERS, Paul (2013)** – *Reforming the Belgian police system between central and local.* – In: FYFE, N.R., TERPSTRA, J., TOPS, P. (Eds.): *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe.* - The Hague: Boom Legal Publishers/Eleven, p. 77–98. (10.13140/2.1.3519.4889)



- DEVROE, Elke; PONSAERS, Paul (2021) – *The Power Context of Police Reform in Belgium - The Brussels Case: A Shift in the Style of Policing after the Terrorist Attacks*. – In: *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2021, Volume 15, Issue 1, p. 299–313. (<https://doi.org/10.1093/police/pay038>)
- DEVROE, Elke; van der VIJVER, K; HARDYNS, Wim; DIJK, Auke J van (eds.) (2014) – *De toekomst van de politie*. – Antwerpen / Apeldoorn: Maklu Uitgevers, 2014.
- DONNELLY, Daniel (2007) – *The future of traditional policing in Scotland and police reform*. – In: *Police research bulletin*, Issue No 5 October 2007. Centre for Criminal Justice and Police Studies: University of the West of Scotland.
- DONNELLY, Daniel (2008) – *Community wardens in Scotland*. In: *The Howard Journal of Criminal Justice*, 2008, 47 (4), p. 371–382. (doi: 10.1111/j.1468-2311.2008.00527)
- DONNELLY, Daniel (2008a) – *Municipal Policing in Scotland*. – Dundee: Dundee University Press, 2008.
- DONNELLY, Daniel; SCOTT, Kenneth (2006) – *All Together Now: A National Police Service for Scotland*. – In: *The Police Journal*. 2006; 79(4): p. 293–304. (doi: [10.1350/pojo.2006.79.4.293](https://doi.org/10.1350/pojo.2006.79.4.293))
- DONNELLY, Daniel; SCOTT, Kenneth (2010) – *Policing Scotland*. – London: Routledge, 2nd edition, 2010.
- DONNELLY, Daniel; SCOTT, Kenneth (2010a) – *Governance and accountabilities and Scottish policing*. – In: DONNELLY, D.; SCOTT, K. (szerk.): *Policing Scotland*. – Cullompton: Willan, 2010, p. 175–200.
- DONOHUE John J; LEVITT Steven D. (2001) – *The impact of legalized abortion on crime*. – In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, 2001, p. 379–420.
- DRESCHLER, Wolfgang (2009) – *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration* – In: *Halduskultuur*, 2009, vol. 10, p. 6–21.
- DUPCSIK, Csaba (2005) – *A magyarországi cigányvizsgálatok cigányképe* – In: NEMÉNYI, Mária; SZALAI, Júlia (szerk.) – *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2005.
- ÉBERHARDT, Gábor (2020) – *Hogyan tovább, magyar rendőri hivatásetikai kódex?* – In: *Rendőrségi Tanulmányok* 3 (1) p. 119–141.
- ELLISON, G.; O' REILLY C. (2008) – *Ulster's policing goes global: The police reform process in Northern Ireland and the creation of a global brand*. In: *Crime, Law and Social Change* 50, p. 331–351. (DOI: 10.1007/s10611-008-9126-4)
- ERDŐS, Ákos; MAGASVÁRI, Adrienn; MOLNÁR, Katalin; PÓCSI, Anikó; SZABÓ, Andrea; VAS, Adrienn (2020) – *NAV Café – A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának utánpótlása, felkészítésük gyakorlati kérdései* – In: *Magyar rendészet* 20:1 p. 149–177.
- ERDŐSI, Sándor (2017) – *Adatok a Magdolna Negyed közbiztonsági helyzetéről 2010-2015; munkaanyag*
- EYSINK, Marnix Smeets; BAARS, Jessica (2016) – *Vertouwen in de politie: in de functie of in het functioneren?* – In: *het Tijdschrift voor de Politie*, 2016, 78(3), p. 6–10.
- ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. (1997) – *Policing in the Risk Society* – Toronto: University of Toronto Press, 1997–2018. (<https://doi.org/10.3138/9781442678590>)
- ESTRICH, Susan (1984) – *The State and the Poor in the 1980s* – szerk: CARBALLO, Manuel; and BANE, Mary Jo – Boston, Mass: Auburn House Publishing Company, 1984, p. 207–232.
- FIEDLER, F. E. (1964) – *A Contingency Model of Leadership Effectiveness* – In: L. BERKOWITZ (Ed.), *Advances in experimental social psychology*. New York: Academic Press, p. 149–190.
- FIJNAUT, Cyrille (1983) – *Theoretische opstellen rondom de politie*. (Theoretical essays about police). Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie, 1983.
- FIJNAUT, Cyrille (2012) – *Het nationale politiekorps – achtegronden, controverses en toekomstplannen*. – Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2012.
- FINSZTER, Géza (2003) – *A rendészet elmélete* – Budapest: KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003.
- FINSZTER, Géza (2005) – *A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században*. In: *Rendőrségi Évkönyv 2005*, Budapest, p. 7–22.



- FINSZTER, Géza (2008)** – *A rendészet átalakulásának húsz esztendeje (1988-2008)* – In: SÁNDOR, Péter; STUMPF, Anna; VASS, László (szerk.): *Magyarország politikai évtuszdakönyve. A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008)* – Budapest: Demokráciakutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2008.
- FINSZTER, Géza (2008)** – *Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben* – In: *Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX., Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2008, p. 52-66.
- FINSZTER, Géza (2009)** – *Közbiztonság és jogállam* – In: Jog, állam, politika; 1. évfolyam 3. szám, p. 173-196.
- FINSZTER, Géza (2010)** – Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság: tanulmány a rendőrségről – In: Kriminológiai tanulmányok 2010/47. kötet, p. 177-201.
- FINSZTER, Géza (2012)** – *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról.* Budapest: Országos Rendőr-főkapitányság, 2012.
- FINSZTER, Géza (2013)** – *A változó rendészet és a rendészettudomány* – In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV., 2013, p. 5-13.
- FINSZTER, Géza (2014)** – *Rendészetelmélet* – Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014.
- FINSZTER, Géza (2017)** – *A rendészettudomány magányossága* – In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX. Szent Lászlótól a modernkori rendészettudományig, 2017. p. 5-25.
- FINSZTER, Géza (2018)** – *Rendészettan.* – Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- FINSZTER, Géza (2019)** – *Rendészeti igazgatás a rendszerváltás időszakában 1989-1990* – In: GAÁL, Gyula; HAUTZINGER, Zoltán: *Gondolatok a rendészettudományról*, Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. p. 111-125.
- FINSZTER, Géza (2020)** – *A modern rendészet – a rendészettudomány hazai kísérletei* – In: Magyar Rendészet, 2020/3. p. 91-118. (DOI: 10.32577/mr.2020.3.6)
- FINSZTER, Géza (2021)** – *A rejtőzködő bűn és a büntető hatalom* – In: Belügyi Szeme, 69(10) p. 1691-1707. (DOI 10.38146/BSZ.2021.10.1.)
- FOGEL, David (1994)** – *Policing in Central and Eastern Europe: Report on a Study Tour.* – Helsinki: HEUNI, 1994.
- FOLTIN, Pavel; ROHÁL, Andrej; ŠIKOLOVÁ, Mária (2013)** – *Policing in the Czech Republic: Evolution and Trends* – In: MEŠKO, Gorazd; FIELDS, Charles B.; LOBNIKAR, Branko; SOTLAR, Andrej (szerk.): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe.* – New York: Springer, 2013, p. 57–81. (DOI 10.1007/978-1-4614-6720-5)
- FRIEDMANN, Robert R. (1992)** – *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects.* New York: St. Martin's Press. 1992.
- FRIVALDSZKY, János (2012)** – *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről* – In: SZIGETI, Szabolcs; FRIVALDSZKY, János: *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások.* Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012. p. 51-107.
- FYFE, Nicholas (2015)** – *Policing Scotland post reform: towards a shifting „culture of control” and a new politics of policing?* – In: CROALL, Hazel; MOONEY, Gerry; MUNRO, Mary: *Crime, Justice and Society in Scotland.* – London: Routledge, 2015, p. 167-181. (<https://doi.org/10.4324/9781315795669>)
- FYFE, Nicholas (2019)** – *The challenges of change: Exploring the dynamics of police reform in Scotland* – In: *International Journal of Police Science and Management*, 2019, 21(4), p. 196–205. (<https://doi.org/10.1177/1461355719889463>)
- FYFE, Nick.R; ANDERSON, S.; BLAND, N.; GOULDING, A.; MITCHELL, J.; REID, S. (2021)** – *Experiencing organizational change during an era of reform: Police Scotland, narratives of localism, and perceptions from the 'frontline'.* – In: *Policing* [online], 15(1), p. 263-276. (<https://doi.org/10.1093/policing/pay052>)
- FYFE, Nicholas; HENRY, Alstair (2012)** – *Negotiating divergent tides of police reform within the United Kingdom.* – In: *Journal of Police Studies*, 2012/4, No. 25. p. 171–190.
- FYFE, Nicholas.; TERPSTRA, Jan (ed.); TOPS, Pieter (ed.) (2013)** – *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe.* – The Hague: Eleven International Publishing, 2013.



- GAÁL, Gyula; MOLNÁR, Katalin (2015) – A World Café rendészeti alkalmazásának kezdeti tapasztalatai – In: Magyar Rendészet 15:5, p. 11-20.
- GÁSPÁR, Miklós; MOLNÁR, Katalin (2014) – *Korrupcióellenesség és integritás a rendészeti tisztképzésben* – In: DARGAY, Eszter; JUHÁSZ Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és közszolgálati integritás* – Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2015. p. 163-175.
- GESZTEI, László (2019) – Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybíróági értelmezési gyakorlata II. – In: Nemzetbiztonsági Szemle, 7. évfolyam 3. szám p. 28-39.
- GLADWELL, Malcolm (2007) – *The Tipping Point – How Little Things Can Make a Big Difference*. – Boston: Little Brown And Company, 2000. – Magyar kiadás: *A fordulópont* – Budapest, HVG Kiadói Zrt., 2007.
- GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. (1967) – *The Discovery of Grounded Theory – Strategies for qualitative Research* – New Brunswick (USA): Aldin Tansaction, 1967.
- GLAZER, Nathan (1979) – *On subway graffiti in New York* – In: The Public Interest, 1978, Vol.54(54), p. 3-11.
- GOLDSTEIN, Hermann (1977) – *Policing in the free society* – Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1977.
- GOLDSTEIN, Hermann (1979) – *Problem Oriented Policing* – New York: McGraw-Hill, 1979.
- GÖNCZÖL, Katalin (1992) – *A bűnözés és a bűnmegelőzés Magyarországon a rendszerváltás időszakában* – In: Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 4. évf. I. szám 1992. p. 42-55.
- GÖNCZÖL, Katalin (2010) – *Kriminálpolitika és bűnözéskontroll Magyarországon 2002-2009* – In: Kriminológiai Tanulmányok 47. kötet, 2010., p. 82-87.
- GOTTLIEB, Gerhard; KRÓZSEL, Károly; PRESTEL, Bernhard (1998) – *A magyar rendőrség reformja* – Holzkirchen/Obb: Felix Verlag, 1998.
- GREENE, Judith A. (1999) – *Zero Tolerance: A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*. – In: *Crime & Delinquency*. 1999, 45(2) p. 171-187. (doi:[10.1177/0011128799045002001](https://doi.org/10.1177/0011128799045002001))
- GROGGER, Jeff; WILLIS, Michael (2000) – *The Emergence of Crack Cocaine and the Rise in Urban Crime Rates*. – In: The Review of Economics and Statistics, vol. 82, no. 4, 2000, p. 519–529. (www.jstor.org/stable/2646648)
- GUFFEY, James E. (1992) – *The Police and the Media: Proposals for managing conflict productively* – In: *American Journal of Police*, Vol. X., No 1. 1992, p. 33-51.
- HABERFELD, Maria R. (1997) – *Poland: the police are not the public and the public are not the police*. – In: *Policing: An International Journal of Police Strategy and Management*, 20(4), 1997. p. 641–654.
- HABERMAS, Jürgen (1994) – *A társadalomtudományok logikája* – Budapest: Atlantisz Könyvkiadó, 1994.
- HATALA, József; SOMSISCH, Gabriella; SZOMOR, Sándor (2011) – *A civil kontroll érvényesülése, hatásai a rendőrség munkája során, illetve a rendőri intézkedés elleni panaszok vizsgálatában* – In: Rendészet és Emberi Jogok I. évfolyam, 1. sz. p. 21-33.
- HAYTON, Keith; BOYD, Chris; CAMPBELL, Martin; CRAWFORD, Karen; LATIMER, Kathleen; LINDSAY, Sharon; PERCY, Vincent (2007) – *National Evaluation of Scotland's Community Wardens Scheme*. - Edinburgh: Scottish Executive Social Research, 2007.
- HEGEDŰS, Judit; MOLNÁR, Katalin (2015) – A szomszédsági rendőr mint segítő. Kézirat.
- HEGEDŰS, Judit; MOLNÁR, Katalin (2015a) – Az ügyfélszolgálati munkatárs mint segítő. Kézirat.
- HEGEDŰS, Judit; MOLNÁR, Katalin (2015b) – A szomszédsági járőrszolgálatban részt vevő rendőrök képzésének szakmai tapasztalatai. Kézirat.
- HENRY, Alistair; MALIK, Ali; AYDIN-AITCHISON, Andy (2016) – *Partners In Scrutiny: Local Police Scrutiny Arrangements in Scotland Final Project Report*. - Scottish Institute for Policing Research, 2016.
- HERBERT, Steve (2001) – *Policing the contemporary city: fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?* – In: Theoretical criminology, 5 (4), p. 445–466.
- HERBERT, Steve; BROWN, Eric, (2006) – *Conceptions of space and crime in the punitive neoliberal city*. – In: Antipode, 38 (4), p. 755–777.



- HERNÁNDEZ, Mila Gascó; PENA, Eduard Sallent (2013)** – *El Proyecto COMPOSITE sobre gestión del cambio en las organizaciones policiales.* – In: Revista Catalana de Seguretat Pública 26, p. 123-134.
- HOLMBERG, Lars (2019)** – *Continuity and change in Scandinavian police reforms* – In: International Journal of Police Science & Management, 2019. Vol 21 (4) p. 206-217. (DOI 10.1177/1461355719889461)
- HOOGENBOOM, Bob A. (2009)** – *Bringing the police back in: Notes on the lost & found character of the police in police studies* – Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2009.
- HORVÁTH, Balázs (1990)** – *A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért.* In: Belügyi Szemle, 28. évf. 10. sz., 1990, p. 3–9.
- HOWELL, Babe K. (2009)** – *Broken lives from broken windows: The hidden costs of aggressive order-maintenance policing* – CUNY School of Law CUNY Academic Works Publications and Research, 2009. p. 271-329.
- HUBERTS, Leo W.J.C. (2005)** – *Nog één keer. Over blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap.* – Amsterdam: Vrije Universiteit, [Faculteit der Sociale Wetenschappen], 2005.
- HUNTER, Albert (2008)** – *Contemporary Conceptions of Community* - In: CNAAN, Ram A.; MILOFSKY, Carl (2008): Handbook of Community Movement a Local Organization, London: Springer Science, 2008. p. 20-33.
- IRWIN, John (2013)** – *The Jail: Managing the Underclass in american society* – Berkeley: University of California Press, 2013.
- JAKOBS, Günther (1985)** – *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung* – In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 97, 1985/4. (<https://doi.org/10.1515/zstw.1985.97.4.751>)
- JÁRMY, Tibor (2003)** – *Közösségi bűnmegelőzési modell Zemplénben* – In: HAUTZINGER, Zoltán (szerk.) – Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. – Tanulmányok a „Határőrség szerepe a bűnmegelőzésben” című tudományos konferenciáról – Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Csoportja, 2003. p. 95-100.
- JOHNSTON, Les (2005)** – *From community to neighbourhood policing: Police Community Support Officers and the police extended family in London* – In: Journal of Community & Applied Social Psychology, 15(3), p. 241-254. (<https://doi.org/10.1002/casp.820>)
- JOHNSTON, Les (2007)** – *Keeping the family together: Police Community Support Officers and the police extended family in London* – In: Policing and Society, vol. 17, no. 2, p. 119-140. (<https://doi.org/10.1080/10439460701302685>)
- KAPITÁNY, Balázs (2002)** – *A rizikótársadalom másfél évtizede* – In: Szociológiai Szemle, 2002/1, p. 123-133.
- KARMEN, Andrew (2001)** – *Smarter Policing And Stepped-Up Imprisonment As The Primary Causes Of Falling Crime Rates* – In: New York City: The Emergence Of An Urban Legend? Justice Policy Journal, vol. 1, issue 1, Aug 2001, p. 12.
- Journal, vol. 1, issue 1, Aug 2001, p. 12.**
- KEIZER, Kees; SIEGWART, Lindenberg; STEG, Linda (2008)** – *The Spreading of Disorder* – In: Science, New York, 322(5908), 2018. p. 1681-1685. (DOI: [10.1126/science.1161405](https://doi.org/10.1126/science.1161405))
- KELLING, George L. (1995)** – *How to run the police department. Get cops to care about what they're doing, and they'll do it right.* – In: City Journal, 1995. ősz. (<https://www.city-journal.org/html/how-run-police-department-11765.html>)
- KELLING, George L; WILSON, James Q (1982)** – *Broken Windows. The police and neighborhood safety* – In: The Atlantic Monthly; March 1982; Broken Windows; Volume 249, No. 3; p. 29-38.
- KEREZSI, Klára (2020)** – *Trend lesz-e (a jövőben is) a bűnözés csökkenése?* – In: Magyar Tudomány 18 (2020) 5, p. 577-590. (DOI 10.1556/2065.181.2020.5.2)
- KEREZSI, Klára (2020a)** – *Miért csökken a bűnözés?* – In: VÓKÓ, György (szerk): Kriminológiai Tanulmányok 57. Budapest, Magyarország: Országos Kriminológiai Intézet, 2020, p. 39-67.
- KEREZSI, Klára (2020b)** – *A rendőrség militarizálódása: áldás vagy átok?* – In: Magyar Rendészet 2020/3, p. 147-162. (DOI: 10.32577/mr.2020.3.9.)
- KEREZSI, Klára; GOSZTONYI, Márton (2014)** – *Roma is? Szegény is? Bűnös is?* – In:



- BORBÍRÓ, Andrea; INZELT, Éva; KEREZSI, Klára; LÉVAY, Miklós, PODOLETZ, Léna (szerk.) – *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés, mint végső eszköz.* Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére.; Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2014 p. 236-273.
- KEREZSI, Klára; LÉVAY, Miklós; SZABÓ, János; IVANICS, Zsófia (2022) – *Influence of COVID-19 Pandemic on Social Control, Crime Patterns and Life in Prison in Hungary* – In: SIEGE, Dina; DOBRYNAS, Alesandras; BECUCCI, Stefano (szerk.) – *Covid-19, Society and Crime in Europe (Studies of Organized Crime, 21)* – Cham, Svájc: Springer Nature Switzerland, 2022, p. 99-118.
- KEREZSI, Klára; PAP, András László (2015) – *Rendészet, tudomány, doktori iskola* – In: Magyar Rendészet, 15 (4)., 2015, p. 67-83.
- KERTÉSZ, Imre (1998) – *A tükör görbe vagy a királynő csúnya? A bűnügyi statisztika reformjáról* – In: Magyar Jog 45. évfolyam 9. szám, p. 513-524.
- KIM, Chan W.; MAUBORGNE, Robert (2003) – *Tipping point leadership.* In: Harvard Business Review, 2003. április, p. 61-69.
- KLOCKARS, Carl B. (1988) – *The rhetoric of community policing* - In: NEWBURN, Tim: Policing. Key Readings. Cullompton: Willan, 1988. p. 442-460.
- KÓ, József (2016) – *Az ENYÜBS rendszer kriminológiai szempontból* – In: Kriminológiai Tanulmányok 53, Országos Kriminológiai Intézet, p. 43-63.
- KOOPMAN, Jaap (2013) – *Bestuur, justitie en nationale politie in Nederland.* – In: MANNINGS, P. K. (2010) – *Democratic policing in a changing world.* – Cahiers Politicestudies, 2013(1), London: Routledge. p. 127–150.
- KOPPEN, Peter van (2008) – *Blundering justice: The Schiedam Park Murder.* – In: KOCSIS, Richard N. (ed.): *Serial murder and the psychology of violent crimes.* - Totowa, NJ: Humana, 2008. p. 207- 228.
- KORINEK, László (1992) – *A rendőrség modernizációja* – In: Rendészeti Szemle 40. évf. 2. sz. p. 3-14.
- KORINEK, László (2006) – *A rendőrség pártirányítása (1956–1989).* – In: Rendészeti Szemle, 54. (2006), 10. p. 55–67.
- KORINEK, László (2006) – *Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről* – In: Jogtudományi Közlöny, 2006/7-8., p. 247-267.
- KORINEK, László (2006a) – *Merre tart a világ* – In: Fundamentum 2006/1. sz. p. 74-85.
- KORINEK, László (2014) – *Rendszerváltozás a belügyben* – In: GAÁL, Gyula; HAUTZINGER, Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok – Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából* – Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 2014. p. 33-54.
- KOUDELKA, Zdeněk (2017) – *K úvahám o možném sloučení obecní policie a Policie ČR. Moderní obec.* – Praha: Profi Press s.r.o., 2017/7, p. 57.
- KOZÁRY, Andrea (2008) – *Nemzetközi összehasonlító szervezettan, kézikönyv a Rendőrtiszti Főiskola mester szak hallgatóinak* – Budapest: Rendőrtiszti Főiskola, 2008.
- KRÉMER, Ferenc (2003) – *A rendőri hatalom természete – társadalmi szerep és foglalkozási kultúra* – Budapest: Napvilág Kiadó, 2003.
- KRÉMER, Ferenc (2018) – *Létezik-e rendészettudomány? Egy kritikai tudomány lehetősége és lehetetlensége* – Elektronikus: Academia Education (Academia.edu), 2018. (https://www.academia.edu/37593211/Letezik_e_rendeszettudomany)
- KRÉMER, Ferenc; MOLNÁR, Katalin; SZAKÁCS, Gábor; VALCSICSÁK, Imre (2010) – *A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció* – In: Belügyi Szemle 58. különszám, 2010, p. 269-299.
- KROUPA, Janek (2006) – *Zločin jako profese.* – Prága: Daranus, 2006.
- LANGER, Ivan; MARTINŮ, Oldřich (2009) – *Reforma Policie ČR, služba v nových podmínkách* [online]. - Prága: Cseh Köztársaság Belügyminisztériuma, 2009.
- LAWRENCE, Paul; LORSCH, Jay (1967) – *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration.* Cambridge: Harvard Business School Press, 1967.



- LEITERER, Susanne Paula (2007) – *Zero Tolerance gegen soziale Randgruppen? Hoheitliche Massnahmen gegen Mitglieder der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und Bettler in New York City und Deutschland* – Berlin: Duncker&Humblot, 2007.
- LÉVAY, Miklós (2000) – *Social Changes and Rising Crime Rates: The Case of Central and Eastern Europe*. – In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 8. p. 35-50. (10.1163/15718170020519021)
- LIPICS, László (2010) – *Településőrség: kísérlet az önkormányzati rendészetre?* – In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI.* – Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2010. p. 75-80.
- LISTER, Stuart; JONES, Trevor (2016) – *Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability* – In: LISTER, Stuart; ROWE, M. (eds.): *Accountability of Policing*. – London: Routledge Frontiers of Criminal Justice. p. 192-213.
- LONGSTAFF, Abie; WILLER, James; CHAPMAN, John; Czarnomski, Sarah; GRAHAM, John (2015) – *Neighborhood Policing – Past, Present and Future – a review of the literature*. – London: Police Foundation, 2015.
- LOS, Maria (2002) – *Post-communist fear of crime and the commercialization of security*. – In: *Theoretical Criminology* 6, no. 2. 2002. p. 165–188. (DOI: [10.1177/136248060200600203](https://doi.org/10.1177/136248060200600203))
- LOS, Maria (2003) – *Crime in transition: The post-communist state, markets and crime*. – In: *Crime, Law & Social Change*, Vol. 40 Issue 2/3, 2003. p. 145-169. (DOI: [10.1023/A:1025788705613](https://doi.org/10.1023/A:1025788705613))
- LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S. (2015) – *Evidence-Based Policing*. – In: DUNHAM, R.; Alpert, G. (szerk.): *Critical Issues in Policing*. 7th edition. Longrove, IL: Waveland Press, 2015. p. 260-275.
- LUM, Kristian; ISAAC, William (2016) – *To predict and serve?* – In: *Significance*, 13(5), p- 14-19.
- MACEK, Pavel; UHLÍŘ, Lubomír (2004) – *Dějiny obecních policíí I.* – Prága: Police history, 2014.
- MALIK, Ali (2018) – *Police Governance and Accountability in Scotland Following Reform: Revisiting the Policy Rationale for the Creation of the Scottish Police Authority*. – In: *Scottish Affairs*, 27 (4). 2018. p. 438-464.
- MAPLE, Jack (1999) – *The Crime Fighter: Putting the Bad Guys Out of Business*. – New York: Doubleday, 1999.
- MARÁCZ K. L.; BÚZÁS P.; BENDZSÁK K. (1996) – *Rendőrségi Együttműködési Program. Értékelő Vizsgálat 1993-1995.* Levéltári dokumentum
- MARAT, Erica (2018) – *Mimicking 'broken windows' policing in post-soviet cities: expanding social control in uncertain times*. – In: *Policing and Society*, 29(9), 2018. p. 1005-1021. (DOI: 10.1080/10439463.2018.1448396)
- MAREŠ, Miroslav; SUCHÁNEK, Marek (2015) – *Reform of the Police of the Czech Republic: An unfinished business?* – In: *Central European Papers*. 3/2015, p. 78–98.
- MASON, Mark; DALE, Catherine (2008) – *Analysis of Police Community Support Officer (PCSO) Activity Based Costing (ABC) data: results from an initial review*. – London: Home Office, 2008.
- MEARES, Tracey (1998) – *Place and Crime* – In: *Chicago-Kent Law Review*, Volume 73, Issue 2. April 1998. p. 669-705.
- MENDEL, Jonathan; FYFE, Nicholas; den HAYER, Garth (2017) – *Does police size matter? A review of the evidence regarding restructuring police organisations*. – In: *Police Practice and Research*, 18 (1), 2017. p. 3–14. (<https://doi.org/10.1080/15614263.2015.1135399>)
- MEERSCHAUT, Karen; DE HERT, Paul (2008) – *Een integraal veiligheidsbeleid op gewestelijk niveau. Het Brusselse Gewest naderbij bekeken*. – In: *Rechtsleer & Doctrine*, Vandenbroele, 542–576.;
- MOLNÁR, Katalin (2019) – *A Police Café hatása a rendőrség és a közösségek kapcsolatára. 2. rész. Interjúelemzés* – In: *Magyar Rendészet* 2019/2–3. szám, p. 163-205.
- MOLNÁR (Café) Katalin (2019a) – *Rendőrkávéházi élményeim – Police Café blogkönyv* – Budapest: Rejtjel Kiadó, 2019.
- MOLNÁR, Katalin (2020) – *A Police Café hatása a rendőrség és a közösségek kapcsolatára. 1. rész.* – In: HEGEDŰS, Judit (szerk.): *Magatartástudományi kutatások a rendészeti képzés megújítása érdekében*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2020., p. 89-104.



- MOLNÁR, (Café), Katalin (2020a)** – *Újabb rendőrkávézési élményeim. Police Café blogkönyv 2.* – Budapest: Rejtjel Kiadó, 2020.
- MOLNÁR, (Café) Katalin (2021)** – *Police Café módszertani kézikönyv* – Dunakeszi: saját kiadás, 2021.
- MOLNÁR, (Café) Katalin (2022)** – *Az első száz Rendőrkávézés: Police Café blogkönyv 3. rész* – Pécs, 2022.
- MOLNÁR, Katalin; GÁL, Erika (2022)** – *Kutatói Rendőrkávézés? Avagy a közös biztonság, a bűnmegelőzés meg a tudomány* – Budapest: Alapítvány a Rendvédelmi és Magánbiztonsági Oktatásért és Kutatásért, REMOK, 2022.
- MOLNÁR, Katalin; TAMÁSI, Zsolt (2019)** – *A rendőrség közösséggel való kapcsolatának javítási lehetőségei* – In: Belügyi Szemle 67:4, p. 35-56.
- MOLNÁR, Katalin; URICSKA, Erna (2018)** – *The Police Café: An efficient method for improving the dialogues between the Police and the community* – In: *European Law Enforcement Research Bulletin Special Conference Edition*, p. 221-226.
- MOLNÁR, Katalin; URICSKA, Erna (2019)** – *A Café módszer alkalmazásának tapasztalatai a rendészeti felsőoktatásban* – In: Magyar Rendészet 19:4, p. 69-80.
- MOLNÁR, Katalin; URICSKA, Erna (2021)** – *Police Café, Café EFLE – Police Café EFLE?* – In: ALBERT, Ágnes; BÓNA, Judit; BORBÁS, Gabriella Dóra; BRDAR-SZABÓ Rita; CSIZÉR, Kata; DEME, Andrea; GÓSY, Mária; KUNA, Ágnes; MARKÓ, Alexandra; VLADÁR, Zsuzsa (szerk.): *Felelős nyelvészet – Alkalmazott Nyelvészeti Konferencia*, Budapest: ELTE BTK, p. 78-78.
- MOORE, M.H.; TROJANOWICZ, R.C. (1988)** – *Corporate Strategies for Policing*. National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Cambridge, 1988.
- MRÁZ, Zoltán (2018)** – *A digitális bizonyítási eszközök jelentősége a vagyon elleni bűncselekmények nyomozásában* – In: Belügyi Szemle 2018/7-8 p. 96-105.
- NAEYÉ, Jan (2014)** – *De organisatie van de nationale politie* (e- könyv). – Deventer: Kluwer, 2014.
- NAGIN, Daniel S. (2015)** – *Cost-Benefit Analysis of Crime Prevention Policies* – In: American Society of Criminology – Criminology & Public Policy, Volume 14., Issue 4. p. 583-587.
- NAGY, Ferenc (2006)** – *Az ellenség-büntetőjogról, a jogállami büntetőjog erőzójáról*. Acta Universitatis Szegediensis- Acta Juridica et Politica 68. Évf. 17. Szám – Szeged, 2006.
- NEOCLEOUS, Mark (2000)** – *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*. Pluto Press, London, 2000.
- NEWBORN, Tim; JONES, Trevor (2007)** – Symbolizing crime control: Reflections on Zero Tolerance. – In: *Theoretical Criminology*. 2007:11(2), p. 221-243. (doi:[10.1177/1362480607075849](https://doi.org/10.1177/1362480607075849))
- NUIJ, Will (2015)** – *‘Centraal georganiseerd - Lokaal verankerd’. Over de organisatie, inrichting en sturing van het robuuste politiebasissteam.* – Erasmus Universiteit Rotterdam (doktori disszertáció), 2015.
- O'NEILL, Megan (2014)** – *The case for the acceptable ‘other’: the impact of partnerships, PCSOs and Neighbourhood Policing on diversity in policing.* – In: Policing: A Journal of Policy and Practice, 9 (1), 2014. p. 77-88.
- OOSTERWIJK, Fokkelien (1994)** – *New Hungarian Police Officer* – Wanrsveld: Netherlands Politie Academic, 1994.
- Van OUTRIVE, Lode; CARTUYVELS, Yves; PONSAERS, Paul (1991)** – *Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours* – Bruxelles: Vie ouvrière, 1991.
- Van OUTRIVE, Lode; CARTUYVELS, Yves; PONSAERS, Paul (1992)** – *Sire, ik ben ongerust - Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991.* - Leuven: Kritak, 1992.
- PAP, András László (2017)** – *Intézményes diszkrimináció és zaklatás* – In: MTA Law Working Papers 2017/09.
- PAP, András László (2019)** – *Rendészet és sokszínűség* – Budapest: Dialóg Campus, 2019.
- PAP, András László; SIMONOVITS, Bori (2006)** – *Ahogy a lakosság és ahogy a rendőr látja – az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai* – In: Fundamentum, 2006, 2. szám p. 125-135.
- DE PAUW, Evelien; PONSAERS, Paul; VAN DER VIVJER, Kees; BRUGGEMAN, Willy;**



- DEELMAN, Piet (2011) – *Technology Led Policing – A new culture of crime control?* – In: Cahiers Politiestudies, 2011-3, nr.20, p. 7-16.
- PAVLOVAITE, Inga; HUHTELA, Ella; VACCARO, Davide Gianluca; SANZ, Laura (2022) – *INTEL: Skills Intelligence for the Private Security Services. The State of Labour and Skills Shortages in the European Private Security Services: A Study* – Brüsszel: Confederation of European Security Services, 2020.
- PERJÉSI, Tamás (2015) – *Háttéranyag a józsefvárosi Magdolna Negyed Program III. Szomszédsági rendőr szolgálatának értékeléséhez* – munkaanyag
- PERRY, Walter L.; MCINNIS, Brian; PRICE, Carter C.; SMITH, Susan C.; HOLLYWOOD, John S. (2013) – *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations* – Santa Monica: Rand Corporation, 2013.
- PETERSON, Marilyn (2005) – *Intelligence-led Policing: The New Intelligence Architecture*. Bureau of Justice Assistance, Washington D. C., 2005.
- PONSAERS, Paul (2001) – *Reading about „community (oriented) policing” and police models.* – In: Policing: An International Journal 24(4), 2001. p. 470-497. (<https://doi.org/10.1108/EUM0000000006496>)
- PONSAERS, Paul; EASTON, Marleen (2010) – *The view of the police on community policing in Belgian multicultural Neighbourhoods* – In COOLS, M.; De RUYVER, B.; EASTON, M.; PAUWELS, L.; PONSASERS, P.; VANDE WALLE, G.; VANDER BEKEN, T.; VANDER LAENEN, F.; VERMEULEN, G.; VYNCKIER, G. (eds.) – *New Empirical Data, Theories and Analyses on Safety, Societal Problems and Citizens’ Perceptions*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, Governance of Security Research Papers Series, n°3, p. 161-182.
- POVEY, Keith (2001) – *Open All Hours: A Thematic Inspection Report on the Role of Police Visibility and Accessibility in Public Reassurance*, Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary (HMIC), London. 2001.
- PRINS, Ruth; CACHET, Lex A.; LINDEN, Connie van der; TUDJMAN, Tom; BEKKERS, Victor (2012) – *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters.* – Onderzoeksrapport. Rotterdam: RISBO, 2012.
- R. NAGY, Andrea; Podolny, Joel (2008) – *William Bratton and the NYPD: Crime control through Middle Management Reform.* – Yale School of Management Review, 2008. február 12. p. 1–27.
- RÄSÄNEN, Aleks; LEIN, Haakon; BIRD, Deanne; SETTEN, Gunhild (2020) – *Conceptualizing community in disaster risk management* – In: International Journal of Disaster Risk Reduction 45 (2020) 101485 sz. cikk, p. 1-8.
- RATCLIFFE, Jerry M. (2003) – *Intelligence-led policing.* – In: Trends&issues in crime and criminal justice, no. 248. – Canberra: Australian Institute of Criminology (<https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi248>)
- REINER, Robert (1992) – *The Politics of the Police*. Wheatsheaf Books, Sussex, 1992.
- REINER, Robert (1995) – *From the sacred to the profane: the thirty year’s war of the British police* – In: Policing and Society 5 (1995), p. 121–128.
- REISS, Albert (1992) – *Police Organization sin the Twentieth Century* – In: Crime and Justice vol. 15, Modern Policing, p. 51-97. The University of Chicago Press 1992.
- RÉVÉSZ, Béla (2006) – *A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében* – Acta Universitatis Szegediensis – Acta Juridica Et Politica LXVIII. évfolyam 19. szám, Szeged: Szegedi Tudományegyetem, 2006.
- RÉVÉSZ, Erika Éva (2015) – *Teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazásának hajtóerői és tartalmi elemei a magyar közigazgatás ügynökség típusú szervezeteiben* – Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, 2015.
- REYES, Jessica Wolpaw (2007) – *Environmental policy as social policy? The impact of childhood lead exposure on crime.* – In: The BE Journal of Economic Analysis & Policy, 7(1), p. 1-41.
- RITZER, George (1993) – *The McDonaldization of Society*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1993.
- ROGGE, Nicky; VERSCHIDE Marijn (2012) – *A composite index of citizen satisfaction with local police services.* –In: Universteit Brussel Research Papers 2012/13. p. 4-6. – idézi SALLAI, János; TIHANYI, Miklós; VÁRI, Vince; MÁTYÁS, Szabolcs: *A jó állam – jó rendészet speciális jelentés kiindulási alapjai* – Magyar Rendészet 2018/2, p. 181-189.



- ROSTA, Miklós (2012) – *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról* – In: Polgári Szemle, 8. évfolyam, 3-6. szám p. 32-65.
- ROWLAND, Richard; COUPE, Timothy (2013) – *Patrol officers and public reassurance: a comparative evaluation of police officers, PCSOs, ACSOs and private security guards.* – In: Policing&Society, Vol 24. No 3. 2014. p. 265–284; (<http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.784300>)
- SALGÓ, László (1994) – *Az új típusú biztonság.* – Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.
- SALLAI, János; TIHANYI, Miklós; VÁRI, Vince; MÁTYÁS, Szabolcs (2018) – *A jó állam – jó rendészet speciális jelentés kiindulási alapjai* – In: Magyar Rendészet 2018/2, p. 181-189.
- SCOTT, W.R. (1981) – *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems.* Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc. 1981.
- SEAGRAVE, Jayne (1996) – *Defining Community Policing* – In: American Journal of Police, Vol XV. No.2. 1996;
- SERON, Vincent; ANDRÉ, Sophie (2016) – *30 measures against terrorism: penal populism between expected efficiency and potential collateral damage.* – In: RENARD, Thomas (ed.): Counterterrorism in Belgium: Key Challenges and Policy Options. – Bruxelles: Egmond Institute, 2016.
- SHEARING, Clifford (2006) – *Reflections on the Refusal to Acknowledge Private Governments.* - In: WOOD, Jennifer – DUPONT, Benoît (szerk.): Democracy, Society and the Governance of Security. Cambridge University Press, Cambridge – New York – Melbourne – Madrid – Cape Town – Singapore – São Paulo, p. 11 – 32.
- SHELLEY, Louise L (1999) – *Post-Socialist Policing: Limitations of Institutional Change.* – In: MAWBY, Rob I. (szerk.): Policing Across the World. Issues for the Twenty-first Century. London: Routledge, 1999. p. 75–87.
- SHEPTYCKI, James W.E. (1995) – *Transnational policing and the making of a postmodern state* - In: British Journal of Criminology 35/4 (1995), p. 613–635.;
- SHEPTYCKI, James W.E. (1998) – *Policing, Postmodernism And Transnationalization* – In: The British Journal of Criminology, Volume 38, Issue 3, Summer 1998, p. 485–503, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a014259>;
- SHERMAN, Lawrence W (1998) – *Evidence-Based-Policing* – Washington, DC: National Policing Institute, 1998.
- SHERMAN, Lawrence W. (2001) – *Consent of the Governed: Policing, Security and Democracy* – In: AMIR, Menachem; EINSTEIN, Stanley (szerk.): Policing, Security and democracy: Theory and Practice – Huntsville, Texas: Office of International Criminal Justice, 2001, p. 19-20.
- SHERMAN, Lawrence W. (2003) – *Misleading Evidence and Evidence-Led Policy: Making Social Science more Experimental.* – The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 2003; 589(1), p. 6-19. (doi:[10.1177/0002716203256266](https://doi.org/10.1177/0002716203256266))
- SHERMAN, Lawrence W.; WEISBURD, David L. (1995) – *General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime „Hot Spots”: A Randomized, Controlled Trial.* – In: Justice Quarterly, vol. 12(4), 1995, p. 625–648.
- SHERMAN, Lawrence W.; GOTTFREDSON, Doris L.; MACKENZIE, John.Eck; REUTER, Peter; BUSHWAY, Shawn D. (1997) – Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising – In: National Institute of Justice, Research in Brief, 1998. július, p. 1-19.
- SHLAPENTOKH, Vladimir (1996) – *Russia: Privatization and illegalization of social and political life* – In: The Washington Quarterly, 19:1, p. 65-85. (DOI: [10.1080/01636609609550183](https://doi.org/10.1080/01636609609550183))
- SILVERMAN, Eli B. (1999) – *NYPD battles crime: Innovative strategies in policing.* – Boston: Northeastern University Press, 1999.
- SKOGAN, Wesley G. (1990) – *Disorder and decline – Crime and the Spiral of decay in American Neighborhoods* – Berkeley: University Of California Press, 1990.
- SKOGAN, Wesley (2006) – *The Promise of Community Policing.* In: WEISBURD, D.L.; BRAGA, A. A.: Police Innovation: Contrasting Perspectives. New York: Cambridge University Press, 2006.
- SKOGAN, Wesley (2008) – *Why reforms fail* – In: Policing&Society, Vol 18, No1., March 2008. p. 23-34.



- SKOLNICK, Jerome H.; MCCOY, Candace (1984) – *Police Accountability and the Media* – In: *American Bar Foundation Research Journal* Vol. 9. No. 3. p. 521-557.
- Van SLUIS, Ari; CACHET, Lex A.; De KIMPE, S. (2013) – *The Police System in Belgium: Unified through Crisis*. – In: van SLUIS A. et al. (eds.): *Contested police systems: changes in the police systems in Belgium, Denmark, England & Wales, Germany, and the Netherlands*. - The Hague: Eleven International Publishing, 2013. p. 35-59.
- Van SLUIS, A.; CACHET, L.; JOCHOMS, T.; RINGELING, A.; SEY, A. (2013) – *Contested Police Systems: Changes in the Police Systems of Belgium, Denmark, England and Wales, Germany and the Netherlands*; The Hague: Eleven International Publishing, 2013.
- Van SLUIS, Ari; DEVROE, Elke (2020) – *Checks and balances in democratic control of public police. A case study of the Dutch national police after the reform*. In: *Police Practice and Research* 21(6), 2020. p. 670-686. (DOI: [10.1080/15614263.2019.1699410](https://doi.org/10.1080/15614263.2019.1699410))
- SOLAKOGLU, Ozgur (2016) – *Trust in Police: A comparative Study of Belgium and the Netherlands*. – In: *International Journal of Criminal Justice Sciences* 11(1), 2016. p. 45-56.
- SOLTI, István (2019) – *Az OSINT információgyűjtő eszközöiről* – In: *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. évf. 2. szám p. 3-18. (DOI: 10.32561/nsz.2019.2.1.)
- STARBUCK, William H. (1965) – *Organizational growth and development* - In J.G. MARCH (ed.), *Handbook of Organizations*; New York: Rand McNally&Company, p. 451–583.
- SZAMEL, Lajos (1972) – *A rendészeti igazgatás* – In: BERÉNYI, Sándor; MARTONYI, János; SZAMEL, Lajos; SZATMÁRI, Lajos (1972) – *Magyar államigazgatási jog – Különös rész* – Budapest: Tankönyvkiadó, 1972, p. 255–256.
- SZENDREI, János (2011) – *Romák a rendészeti források tükrében* – Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2011.
- SZIGETI, Péter (2001) – *A valóság vonzásában. Jogelméleti és politikaelméleti tanulmányok* – Budapest: ELTE SZIF ÁJK, 2001.
- SZIKINGER, István (1988) – *Rendőrség és politika* – In: *Belügyi Szemle* 1988/7 p. 4-12.
- SZIKINGER, István (1989) – *A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai; kandidátusi értekezés* – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Államjog Tanszék, 1989.
- SZIKINGER, István (1998) – *Rendőrség a demokratikus jogállamban* – Budapest: Sík Kiadó, 1998.
- SZIKINGER, István (1998a) – *A magyar rendvédelem és az Európai Unió* – In: *Politikatudományi Szemle*, VII. évf. I. sz. p. 185-198.
- SZIKINGER, István (2001) – *The Questions of Transition* – In: KÁDÁR, András (szerk.): *Police in Transition. Essays on the Police Forces in Transition Countries* – Budapest–New York: Central European University Press, p. 15–18.
- SZIKINGER, István (2005) – *A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon-tananyag az esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása c. EQUAL projekt számára* – Budapest: Jogklinika és Street Law Oktatási és Kutatási Alapítvány, 2005.
- SZIKINGER, István (2009) – *Az emberi jogok biztonsága* – tanulmány, készült a „Jogállamiság és rendőrség” című OTKA kutatás keretében (K68361) – kézirat, 2009.
- SZIKINGER, István (2020) – *A rendőrségre vonatkozó önkormányzati nézetek*– In: VEREBÉLYI, Imre (szerk.) – *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)* – Budapest: Dialóg Campus, 2020. p. 53-56.
- SZILÁGYI, Gábor (1997) – *Összeállítás a „Közösségi rendőrség – valóság vagy utópia” című konferencián elhangzottakból* – In: BABUS, László (szerk.): *A közösségi rendőrség - valóság vagy utópia? Szöveggyűjtemény II.* – Budapest: Budapesti Rendőr Szakközépiskola, 1997. p. 6-26.
- TAUSZIK, Nagyezsda; TÓTH, György (1987) – *A hazai cigányság és a nem cigány lakosság dermatoglyphiai tulajdonságai közötti különbségek* – In: *Belügyi Szemle*, 25. évf. 6. sz. p. 111–115.
- TC Team Consult – PSC Warnsveld (1991) – *A jelen-helyzet analízis. A magyar rendőrség újjászervezése*
- TC Team Consult – PSC Warnsveld (1991/a) – *A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok*. 1991. november 6. Bécs – Warnsveld
- TCHERNY-BUZZEO, Maria (2019) – *The "Great American Crime Decline": Possible*



- explanations. – In: KROHN, M.D. et al. (szerk.): *Handbook on Crime and Deviance* (2nd ed.). New York, NY: Springer, 2019. 9. p. 309-335. (DOI: 10.1007/978-3-030-20779-3_16)
- TERPSTRA, Jan (2002) – *Cooperation between social security and employment services: Evaluation of a reform strategy in the Netherlands*. – In: *International Social Security Review*, 55(3), 2002. p. 39-55. (DOI: [10.1111/1468-246X.00131](https://doi.org/10.1111/1468-246X.00131))
- TERPSTRA, Jan (2008) – *Police, local government, and citizens as participants in local security networks*. – In: *Police Practice and Research*, 9(3), 2008. p. 213-225. (DOI: [10.1080/15614260701797520](https://doi.org/10.1080/15614260701797520))
- TERPSTRA, Jan (2017) – *Storytelling about rural policing: the social construction of a professional identity*. – In: *European Journal of Policing Studies* 5(1): p. 17–33.
- TERPSTRA, Jan; DUIJNEVELDT, Ivo van, EIKENAAR, Teun; HAVINGA, Terry; STOKKOM, Bas, van (2016) – *Basisteam in de Nationale Politie – Organisatie, taakuitvoering en geviedsgebonden werk*. Amsterdam: Reed Business, 2016.
- TERPSTRA, Jan; KOUWENHOVEN, Roderik (2004) – *Partners in veiligheid*. – In: *Het Tijdschrift voor de Politie*, 66(11), 2004. p. 34-39.
- TERPSTRA, Jan; STOKKOM, Bas van (2015) – *Politie in tweevoud: centraal en decentraal. Een analyse van enkele achterfondsen en spanningen*. – In: *Justitiële Verkenningen*, 41(2), 2015. p. 39-54.
- TERPSTRA, John; FYFE, Nicholas (2019) – *Great expectations? Assessing the creation of national police organisations in Scotland and the Netherlands*. – In: *International Journal of Police Science & Management*. 21(2), 2019. p. 101-107. (doi:[10.1177/1461355719842310](https://doi.org/10.1177/1461355719842310))
- TERPSTRA, Jan; FYFE, Nicholas; SALET, Renze (2019) – *The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations*. – In: *SAGE Journal*, Volume 12. Issue: 4. p. 339-359. (<https://doi.org/10.1177/2F0032258X18817999>)
- THOMPSON, J. D. (1967) – *Organizations in Action: Social Science bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- TIHANYI, Miklós (2021) – *Rendőri intézkedésekkel szembeni panasz jogintézményének fejlődése és aktuális kérdései* – In: *Belügyi Szemle* 69:4, p. 611-624.
- TIHANYI, Miklós; PAPP, Dávid (2022) – *A körzeti megbízotti szolgálat története I. A kezdetek* – In: *Belügyi Szemle* 70 (3) p. 589-605.
- TIHANYI, Miklós; PAPP, Dávid (2022) – *A körzeti megbízotti szolgálat története 3. A rendszerváltozástól* – *Belügyi Szemle* 70 (5) p. 907-925.
- TONKIN, Matt; GRANT, Tim; BOND, JohnW. (2008) – *To link or not to link: a test of the case linkage principles using serial car theft data* – In: *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, Volume 5. Issue 1-2, 2008. december, p. 59-77, (<https://doi.org/10.1002/jip.74>)
- TONRY, Michael (2014) – *Why Crime Rates Are Falling throughout the Western World* – In: *Crime and Justice*, vol. 43, no. 1, 2014, p. 1–63.
- TOPS, Pieter; OS, Peter van; TORRE, Edward van der (2017) – *Sleuren en sturen in 2017 – De ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*. - Apeldoorn, Den Haag: Vervaardigd in opdracht van de Commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016.
- TÓTH, István György (2009) – *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében* – Budapest: TÁRKI Zrt., 2009.
- TÓTH, M. B. (2013) – *A rendőrség társadalmi kontrolljának európai mintái*. – In: TIHANYI, M. (szerk.): *A rendőrség társadalmi kontrollja* – Budapest: NKE Rendészettudományi Kar. 2013.
- TROJANOVICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie (1990) – *Community Policing: A Contemporary Perspective* – Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co., 1990.
- TROJANOWICZ, Robert C.; DIXON, S (1974) – *Criminal Justice and the Community*; Prentice-Hall, Englewood Cliffs – In: *Social Work*, Volume 20, Issue 4, July 1975;
- TÚRÓS, András (1991) – *A közrendvédelem aktuális feladatai* – In: *Belügyi Szemle*, 1991/8. p. 3-8.
- UILDRIKS, Niels; van REENEN, Piet (2003) – *Policing Post-Communist Societies* – Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights Intersentia – Antwerp-Oxford –New York: Open Society Institute, 2003.



- ÚJHELYI, Michal (2020) - *Postavení Policie České republiky ve světle reform a organizačních změn v bezpečnostním systému*. Doktori értekezés. Vysoká škola CEVRO Institut, 2020.
- VALCSICSÁK, Imre (2004) – *A rendőrségi kommunikáció stratégiaváltása (2002-2003)* – In: *A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága*. Budapest: Rendőrtiszt Főiskola (jegyzet) p. 165-168.
- VARGA, Zsolt András (2011) – *A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése* – In: *Jog, állam, politika* 3. évfolyam különszám p. 37-52.
- VÁRI, Vince (2016) – *A média és a rendőrség iránti bizalom* – In: *Magyar Rendészet*, 2016/4. p.73-77.
- VÁRI, Vince (2017) – *Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil-rendőr viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról* – In: CHRISTIÁN, László (szerk.) – *Rendészettudományi Kutatások – Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete* – Budapest: Dialóg Campus, 2017, p.151-167.
- VÁRI, Vince (2018) – *Rendőrségi szervezeti modellek: előnyök és hátrányok.* – In: *Hadtudományi Szemle*, XI. évfolyam, 2018. december, p. 302-315.
- VÁRI, Vince (2020) – *A civil szféra, az állam és a rendészet* – In: IV. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia, tanulmánykötet p.29-41. Pannon Egyetem, Nagykanizsai Kampusz 2020.
- VEER, Lianne van der; SLUIS, Arie van der; WALLE, Steven van de; RINGELING, Arthur (2013) – *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen.* – Apeldoorn: Reed Business, Politie en Wetenschap; 2013.
- VEREBÉLYI, Imre (1989) – *A belügyi igazgatás reformja.* – In: *Belügyi Szemle*, 27. évf. 5. sz. p. 3–17.
- VEREBÉLYI, Imre (2020) – *Rendszerváltás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)*, Budapest: Dialóg Campus, 2020.
- VERHAGE, Antoinette; PONSARS, Paul (2013) – *Impacts of Community Oriented Policing* – In: BRUINSMA, G.; WEISBURD D (Eds): *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice (ECCJ)*, New York: Springer, p. 2430-2435; (DOI 10.1007/978-1-4614-5690-2)
- VETEŠNÍK, Pavel; CHAUER, Ivo; ŽÍDKA, Aleš (2013) – *Obecní Policie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
- VITALE, Alex S. (2008) – *City of disorder: how the quality of life campaign transformed* - New York politics. New York: NYU Press, 2008.
- WACQUANT, Loic (2001) – *A nyomor börtönei. A „zéró tolerancia” világméretű terjedése.* – Budapest: Helikon kiadó, 2001.
- WALSH, William F. (2001) – *Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm.* – In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Vol. 24. No. 3. p. 347-362.
- WEBER, Max (1922) - *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr, 1922.
- WEBER, Max (1926) – *Politik als Beruf* – Berlin: Duncker&Humblot, 1926.
- WEISBURD, David; MAHER, Lisa; SHERMAN, Lawrence; BUEGER, Michael; COHN, Ellen; PETROSINO, Anthony (1992) – *Contrasting Crime General and Crime Specific Theory: The Case of Hot spots of Crime* – In: ADLER, Freda; LAUFER, William S. (szerk.): *Advances in Criminological Theory, Volume 4.* – Piscataway: Transaction Publishers, 1992. p. 45-70.
- WEISBURD, David; MASTROFSKI, Stephen D.; McNALLY, Ann Marie; GREENSPAN, Rosann; WILLIS, James J. (2006) - *Reforming to Preserve: Compstat and Strategic Problem Solving in American Policing*, - In: Volume 2, Issue 3. *Criminology & Public Policy*, p. 421-456.
- WESTLEY, William A. (1970) – *Violence and the Police* – Cambridge, Massachusetts-London: MIT Press, 1970.
- WILSON, James Q (1973) – *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities, With a New Preface by the Author*. Cambridge, Massachusetts; LONDON, ENGLAND: Harvard University Press, 1973.
- ZIMBARDO, Philip (1969) – *The Human Choice: Individuation, Reason and Order versus Deindividuation, Impulse, and Chaos*. Nebraska Symposium on Motivation 17, p. 237-307.



ZVEKIC, Ugljesa (1998) – *Criminal Victimization in Countries in Transition*. – Róma: UNICRI, 1998.

Egyéb forrásdokumentumok

Levéltári dokumentumok

Jegyzőkönyv (1992) – Jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének az 1992. december 22-én megtartott vezetői értekezletéről – Magyar Nemzeti Levéltár Fejér Megyei Levéltára

Rendőrkapitányi beszámolók és jegyzőkönyvek

A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének beszámolója Fejér megye közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azokkal kapcsolatos feladatokról

Beszámoló 1995: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 1994. évi beszámolója

Beszámoló 1996: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 1995. évi beszámolója

Beszámoló 1998: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 1997. évi beszámolója

Beszámoló 1999: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 1998. évi beszámolója

Beszámoló 2000: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 1999. évi beszámolója

Beszámoló 2001: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2001. évi beszámolója

Beszámoló 2002: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2001. évi beszámolója

Beszámoló 2003: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2002. évi beszámolója

Beszámoló 2004: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2003. évi beszámolója

Beszámoló 2005: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2004. évi beszámolója

Beszámoló 2007: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2006. évi beszámolója

Beszámoló 2008: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2007. évi beszámolója

Beszámoló 2009: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2008. évi beszámolója

Beszámoló 2010: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2009. évi beszámolója

Beszámoló 2011: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2010. évi beszámolója

Beszámoló 2013: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2012. évi beszámolója

Beszámoló 2015: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2014. évi beszámolója

Beszámoló 2016: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2015. évi beszámolója

Beszámoló 2017: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2016. évi beszámolója

Beszámoló 2018: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2017. évi beszámolója

Beszámoló 2019: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2018. évi beszámolója

Beszámoló 2020: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2019. évi beszámolója

Beszámoló 2021: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2020. évi beszámolója

Beszámoló 2022: A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2021. évi beszámolója

Jegyzőkönyvek a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámolók megvitatásáról

Jegyzőkönyv 1999: jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 1998. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról

Jegyzőkönyv 2000: jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 1999. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról

Jegyzőkönyv 2001: jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2000. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról



- Jegyzőkönyv 2002:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2001. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2003:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2002. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2005:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2004. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2006:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2005. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2009:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2008. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2011:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2010. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2013:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2012. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2014:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2013. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2015:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2014. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2016:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2015. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2021:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2020. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról
- Jegyzőkönyv 2022:** jegyzőkönyv a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2021. évi bűnügyi, közbiztonsági helyzetéről szóló beszámoló megvitatásáról

Normák jegyzéke

Törvények

- 1949. évi XX. törvény - A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA**
- 1955. évi 22. törvényerejű rendelet - a rendőrségről**
- 1974. évi 17. törvényerejű rendelet - az állam- és közbiztonságról**
- 1989. évi II. törvény - az egyesülési jogról**
- 1989. évi III. törvény - a gyülekezési jogról**
- 1990. évi LXV. törvény - a helyi önkormányzatokról**
- 1993. évi XXXI. törvény - az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről**
- 1994. évi XXXIV. törvény - a Rendőrségről**
- 1995. évi CXXV. törvény - a nemzetbiztonsági szolgálatokról**
- 1996. évi XLIII. törvény - a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról**
- 1997. évi CLIX törvény - a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról**
- 1998. évi IV. törvény - a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról**
- 1999. évi LXIII. törvény - a közterület-felügyeletről**
- 1999. évi LCCV. törvény - a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról**
- 2004. évi I. törvény - a sportról**



- 2005. évi CXXXIII. törvény** - a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól
- 2005. évi CXXXV. törvény** - a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről
- 2009. évi LXXXIV. törvény** - a közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
- 2010. évi CIV. törvény** - a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
- Magyarország Alaptörvénye** (2011. április 25.)
- 2011. évi XVI. törvény** - a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról
- 2011. évi CXII. törvény** - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 2011. évi CLXV. törvény** - a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól
- 2011. évi CLXXXIX. törvény** - Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2012. évi II. törvény** - a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2012. évi C. törvény** - a Büntető Törvénykönyvről
- 2012. évi CXX. törvény** - az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakertülés elleni fellépést biztosító módosításáról
- 2012. évi II. törvény** - a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2012. évi XXXVI. törvény** - az Országgyűlésről
- 2013. évi CXXII. törvény** - a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról
- 2015. évi XLII. törvény** - a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
- 2015. évi CCXXII. törvény** - az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
- 2016. évi LXIX. törvény** - a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
- 2017. évi XC. törvény** - a büntetőeljárásról
- 2018. LV. törvény** – a gyűlekezési jogról

Kormányrendeletek és -határozatok

- 1033/1994 (V. 6.) Kormányhatározat** - a közbiztonság fejlesztéséről
- 1053/1997. (V.28.) Kormányhatározat** - a Rendőrségnek a közbiztonsági helyzet javítására, a bűnözés visszaszorítására kidolgozott hároméves középtávú fejlesztési programja
- 1027/1998. (III. 13.) Kormányhatározat** - a közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről
- 16/1999. (II. 5.) Korm. rendelet** - a rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről
- 2073/2005. (IV. 15.) Kormányhatározat** - a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 13/2007. (III. 13.) Kormányhatározat** - A 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról
- 410/2007. (XII.29) Kormányrendelet** - A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben való közreműködés feltételeiről
- 23/2011. (III.8) Kormányrendelet** - a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló megalkotásával
- 1207/2011 (VI.28) Kormányhatározat** - a közszolgálati életpályák összehangolásáról
- 1035/2012. (II.21.) Kormányhatározat** - Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet** - a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről



361/2013. (X. 11.) Korm. rendelet - a segélyhívásokat fogadó szerv hatásköréről, feladatairól, továbbá feladatai ellátásának részletes szabályairól

1744/2013. (X. 17.) Kormányhatározat - a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2013-2023)

1609/2019. (X.22.) Korm. határozat - az egyes bünmegelőzési tárgyú kormányhatározatok módosításáról

1163/2020. (IV. 21.) Kormányhatározat - Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

Miniszteri rendeletek

26/2013. (VI. 26.) BM rendelet - a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai teljesítményértékelésének ajánlott elemeiről, az ajánlott elemek alkalmazásához kapcsolódó eljárási szabályokról, a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről

28/2014. (IV. 1.) BM rendelet - a közbiztonság növelését szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatásáról

26/2018 (IX.27.) BM rendelet - a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól

Alkotmánybírósági Határozatok

48/1991. (IX.26) Alkotmánybírósági Határozat

720/B/1997. Alkotmánybírósági Határozat - a kézilőfegyverekről és lőszerokről, a gáz-és riasztófegyverekről, valamint a légfegyverekről és a lőterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdés és (6) bekezdése, továbbá 18/A. § (1)-(3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról

13/2001. (V. 14.) Alkotmánybírósági Határozat

3038/2014. (III. 13.) Alkotmánybírósági Határozat - alkotmányjogi panasz elutasításáról

31/2015. (XI.18) Alkotmánybírósági Határozat - a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 216. §-ával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

3102/2018. (IV. 9.) Alkotmánybírósági Határozat - bírói kezdeményezés elutasításáról

Egyéb

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának **1/1999. KJE** számú jogegységi határozata

7/2000 (II.29) számú ORFK intézkedés

115/2003. (X. 28.) Országgyűlési Határozat - a társadalmi bünmegelőzés nemzeti stratégiájáról

1/2010 (OT.1.) ORFK utasítás - a cigány származású fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében a Rendőrség által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól

22/2011 (X.28.) ORFK utasítás - az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról

41/2019 (XII.13.) ORFK utasítás - a közösségi média és az internetes felületek rendőrségi használatáról

42/2019. (XII. 19.) ORFK utasítás - egyes gazdasági tárgyú ORFK utasítások módosításáról

ORFK 29000-19751-2/2021. KOZA. számú átirata



Internetes források

- URL-1: A regisztrált bűncselekmények és elkövetőik (1990-) – Központi Statisztikai Hivatal: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zjb002.html – Letöltés ideje: 2022. január 28.
- URL-2: Magyarország (2018): <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2018.pdf> – Letöltés ideje: 2022. január 28.
- URL-3: Jó állam jelentés (2018): <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2018/> – Letöltés ideje: 2022. január 22.
- URL-4: Finszter (2008): http://www.politikaivkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html – Letöltés ideje: 2020. 01.21.
- URL-5: A Metropolitan Police működésének alapelvei: <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent> – Letöltés ideje: 2022. március 7.
- URL-6: Records of the Wickersham Commission on Law Observance and Enforcement: <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/010.html> – Letöltés ideje: 2022. március 8.
- URL-7: Anti-Social Behaviour Orders Act: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents> – Letöltés ideje: 2022. március 7.
- URL-8: Criminal Justice Act 2003: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents> – Letöltés ideje: 2022. március 7.
- URL-9: Project CONTEST – The Government Counter-Terrorism Strategy: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228674/7703.pdf – Letöltés ideje: 2022. március 7.
- URL-10: McHarris, P.V.: *Community policing is not the answer*: <https://theappeal.org/community-policing-is-not-the-answer/> – Letöltés ideje: 2022. március 29.
- URL-11: *Special constables (volunteer police officers)* – A Metropolitan Police honlapja: <https://www.met.police.uk/car/careers/met/police-volunteer-roles/special-constable/special-constable-overview/> – Letöltés ideje: 2022. március 29.
- URL-12: Agreement on Restructuring the Police (Bonn-Petersberg Agreement): https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_960425_Agreement%20on%20Restructuring%20the%20Police%20Federation%20of%20Bosnia%20and%20Herzegovina_0.pdf?fbclid=IwAR1sh8r8qBlTVt9AMsz_TzbfUvT84_oNQdzJ5FdSqPJXr6szgv6ZxZMyjB0 – Letöltés ideje: 2022. május 15.
- URL-13: The European Convention on Human Rights and Policing: https://www.echr.coe.int/documents/handbook_european_convention_police_eng.pdf – Letöltés ideje: 2022. május 15.
- URL-14: Guidebook on Democratic Policing – by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General OSCE, Vienna, May 2008: www.osce.org/files/f/documents/5/3/23804.pdf – Letöltés ideje: 2022. május 15.
- URL-15: Travis, J: Policing in Transition – a National Institute of Justice honlapja: <https://nij.ojp.gov/speech/policing-transition> – Letöltés ideje: 2022. május 15.
- URL-16: Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus 7. December 1998.: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1998120731&table_name=wet – Letöltés ideje: 2022. június 24.
- URL-17: Koninklijk besluit betreffende de Vaste Commissie van de lokale politie – Királyi Rendelet a Helyi Rendőrség Állandó Bizottságának felállításáról: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_dat=07-01-17&numac=2006001032 – Letöltés ideje: 2021. május 26.



- URL-18: National Veiligheidsplan 2008–2011: <https://www.senate.be/www/?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=67109617> – Letöltés ideje: 2021. június 1.
- URL-19: Omzendbrief PLP 44 van 21-08-2008 – FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN: https://www.etaamb.be/nl/omzendbrief_n2008000722.html – Letöltés ideje: 2021. május 22.
- URL-20: Municipal Administrative Sanctions Act (MAS) (1999) – a törvény jelenleg hatályos állapota: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2013/06/24/2013000441/justel> – Letöltés ideje: 2021. május 30.
- URL-21: European Social Survey: https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS5_toplines_issue_1_trust_in_justice.pdf – Letöltés ideje: 2021. június 1.
- URL-22: *Police, vision 2025. (R)Evolution in the history of the police in Belgium* In: Study days, Calenda, Published on Friday, September 25, 2015: <https://calenda.org/339670-> Letöltés ideje: 2021. május 20.
- URL-23: *Belgium on high alert after deadly anti-terror raid*: <https://www.bbc.com/news/world-europe-30843370> – Letöltés ideje: 2021. május 20.
- URL-24: *El Bakraoui brothers: Who are the suicide bombers Khalid and Brahim behind the Brussels attacks?*: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/23/el-bakraoui-brothers-who-are-the-suicide-bombers-khalid-and-brah/> – Letöltés ideje: 2021. május 21.
- URL-25: *Belgium is a failed state*: <https://www.politico.eu/article/belgium-failed-state-security-services-molenbeek-terrorism/> – Letöltés ideje: 2021. május 21.
- URL-26: *The Rear Base of Jihadi Terror: A Quiet Brussels Suburb*: <https://www.haaretz.com/world-news/premium-brussels-rear-base-of-jihadi-terror-1.5421958> – Letöltés ideje: 2021. június 2.
- URL-27: *CUTA – Connecting the dots*: <https://cuta.belgium.be/> – Letöltés ideje: 2021. május 20.
- URL-28: *standaard.be* – <https://www.standaard.be/kant/archief?date=19052016> – Letöltés ideje: 2021. június 1.
- URL-29: *Belgian police 'are supposed to protect us'*: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-56606747> – Letöltés ideje: 2021. június 3.
- URL-30: *Brussels' police violence problem*: <https://www.politico.eu/article/brussels-police-violence-problem-protest-ibrahima-barrie/amp/> – Letöltés ideje: 2021. június 2.
- URL-31: *A Koninklijke Marechaussee szervezete*: <https://www.defensie.nl/organisatie/marechaussee-> Letöltés ideje: 2021. június 16.
- URL-32: *Bestel in Balans - Regionaal politiestel*: https://www.eerstekamer.nl/id/vhyxhwri3u5/document_extern/w27560bb/f=w27560bb.pdf - Letöltés ideje: 2021. június 16.;
- URL-33: *Dutch politician Pim Fortuyn assassinated*: <https://www.theguardian.com/world/2002/may/06/3> – Letöltés ideje: 2021. június 16.
- URL-34: *Controversial filmmaker Theo van Gogh killed*: <https://www.cbc.ca/news/entertainment/controversial-filmmaker-theo-van-gogh-killed-1.501222> – Letöltés ideje: 2021. június 16.
- URL-35: *Lokaal verankerd, national Versteekt*: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/36944.pdf> – Letöltés ideje: 2021. június 16.
- URL-36: *Inrichtingsplan National Politie*: <https://www.regioburgemeesters.nl/save244/-> – Letöltés ideje: 2021. június 16.
- URL-37: *Politiewet 2012*: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2021-01-01> – Letöltés ideje: 2021. október 4.
- URL-38: *Verhuisbericht*: <https://www.politie.nl/themas/buitengewoon-opsporingsambtenaar.html> – Letöltés ideje: 2021. október 15.
- URL-39: *Veiligheidsmonitor 2015*: <https://download.cbs.nl/pdf/veiligheidsmonitor-2015.pdf> – Letöltés ideje: 2021. június 19.



- URL-40: Trust in Justice 2011: https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS5_toplines_issue_1_trust_in_justice.pdf – Letöltés ideje: 2021. június 19.
- URL-41: Veiligheidsmonitor 2015: <https://download.cbs.nl/pdf/veiligheidsmonitor-2015.pdf> – Letöltés ideje: 2021. július 19.
- URL-42: Veiligheidsmonitor 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/03/02/tk-bijlage-veiligheidsmonitor-2019/tk-bijlage-veiligheidsmonitor-2019.pdf> – Letöltés ideje: 2021. július 19.;
- URL-43: Minister grijpt in bij reorganisatie politie: <https://www.trouw.nl/nieuws/minister-grijpt-in-bij-reorganisatie-politie~be3e47a0/> – Letöltés ideje: 2021. június 29.
- URL-44: Dutch national police chief Bouman resigns: <https://www.thedailyherald.sx/islands/dutch-national-police-chief-bouman-resigns> – Letöltés ideje: 2021. október 4.
- URL-45: Erik Akerboom: Ik zie een politiekorps dat kraakt: <https://www.trouw.nl/nieuws/erik-akerboom-ik-zie-een-politiekorps-dat-kraakt~b1fbc56c/> – Letöltés ideje: 2021. október 15.
- URL-46: Doorontwikkelen en verbeteren. Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017): https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2301/2747_Evaluatie-Politiewet-2012_tcm28-289414.pdf?sequence=3&isAllowed=y – Letöltés ideje: 2021. október 15.
- URL-47: Skót Rendőrségi Törvény 1967: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/77/contents/enacted> – Letöltés ideje: 2021. május 13.
- URL-48: Skót Rendőrségi, közrendvédelmi és büntető igazságszolgáltatási törvény 2006: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2006/10/contents> – Letöltés ideje: 2022. január 21.;
- URL-49: Police and Fire Reform Act 2012: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted> – Letöltés ideje: 2021. május 13.
- URL-50: A 2012. évi rendőrségi és tűzoltósági törvény felülvizsgálata: <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/108179.aspx> – Letöltés ideje: 2021. március 30.
- URL-51: Rendészeti és Igazságügyi Albizottság: <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/101585.aspx> – Letöltés ideje: 2021. május 13.
- URL-52: A Rendészeti és Igazságügyi Albizottság jelentése a „Stop and search” intézkedésekről: <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/103176.aspx> – Letöltés ideje: 2022. január 22.
- URL-53: A Rendészeti és Igazságügyi Albizottság jelentése rendőrségi reform tapasztalatairól: <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/103589.aspx> – Letöltés ideje: 2022. január 21.
- URL-54: Rendészeti Reformtörvény 2002: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/3202/made> – Letöltés ideje: 2022. január 22.
- URL-55: Scottish Executive (2003) - <https://www.argyll-bute.gov.uk/moderngov/documents/s8833/SPC%20Report%20August%202003%20Building%20Strong%20Safe%20and%20Attractive%20Communities1.pdf> – Letöltés ideje: 2021. május 14.
- URL-56: A Rendőrségi és tűzoltó reform értékelése: 1. Évi összefoglaló jelentés: <https://www.gov.scot/publications/evaluation-police-fire-reform-year-1-summary-report/> – Letöltés ideje: 2022. január 22.
- URL-57: Sir Stephen House to quit as Police Scotland chief constable: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-34072703> – Letöltés ideje: 2021. május 13.
- URL-58: Policing 2026: Our 10 year strategy for policing in Scotland: <https://www.scotland.police.uk/spa-media/jkpn4et/policing-2026-strategy.pdf?view=Standard> – Letöltés ideje: 2021. május 13.
- URL-59: A Cseh Statisztikai Hivatal honlapja: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112021> – Letöltés ideje: 2022. január 15.



- URL-60: *System kontroly Policie České republiky 2007–2008, Praha 2009, online:* http://www.helcom.cz/download/sborniky/System_kontroly_policie.pdf – Letöltés ideje: 2022. január 11.
- URL-61: A cseh rendőrség honlapja: <https://www.policie.cz/clanek/urad-vnitni-kontroly-policejniho-prezidia-ceske-republiky-334046.aspx> – Letöltés ideje: 2022. január 8.
- URL-62: Je třeba zvýšit počet policistů?: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/je-treba-zvysit-pocet-policistu.A130712_152900_pozice_134283 – Letöltés ideje: 2022. január 8.
- URL-63: *Mezinárodní komparativní studie o bezpečnostních sborech*, Praha 2012, 18.: <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-komparativni-studie-o-policejnich-sborech.aspx> – Letöltés ideje: 2021. január 9.
- URL-64: Zákon České národní rady o obecní policii (ÖRTV): <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553> – Letöltés ideje: 2022. január 11.
- URL-65: Time series of selected questions from the 'Czech Society' survey. Institutional Trust in the police force. <https://cvvmapp.soc.cas.cz/#question17> – Letöltés ideje: 2022. január 10.
- URL-66: Jan Horák: "Do léta bych to chtěl mít hotové." Hamáčekův příslib k velké reformě policie nevyjde: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/hamacek-reforma-policie/r-b7e53f1804cd11ecb02dac1f6b220ee8/> – Letöltés ideje: 2022. január 10.
- URL-67: *Záměry Reformy Policie České republiky budou naplňovány, ale pro koho? – a Ceska Justice a reformról:* <https://www.ceska-justice.cz/blog/zamery-reformy-policie-ceske-republiky-budou-naplnovany-koho/> – Letöltés ideje: 2022. január 10.
- URL-68: *Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020 (aktualizace 2017).* (A Cseh Köztársaság Rendőrségének középtávú koncepciója): <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2017/04/Koncepce-rozvoje-Policie.pdf> – Letöltés ideje: 2022. január 10.
- URL-69: *Koncepce rozvoje Policie České republiky do roku 2020 - Koncepció 2016–2020:* <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2017/04/Koncepce-rozvoje-Policie.pdf> – Letöltés ideje: 2022. június 25.
- URL-70: *The 1993 campaign race for mayor candidates issues their own words:* <https://www.nytimes.com/1993/11/01/nyregion/1993-campaign-race-for-mayor-candidates-issues-their-own-words.html> – Letöltés ideje: 2020. november 5.
- URL-71: *Polls Give Bratton Major Credit for Drop in Crime* (The New York Times, April 21, 1996): <https://www.nytimes.com/1996/04/21/nyregion/2-polls-give-bratton-major-credit-for-drop-in-crime.html> – Letöltés ideje: 2020. november 5.
- URL-72: *Dismissed by Prosecutors Before in New York City* (The New York Times 1999. augusztus 23.): <https://www.nytimes.com/1999/08/23/nyregion/dismissed-before-reaching-court-flawed-arrests-rise-in-new-york.html> – Letöltés ideje: 2020. november 5.
- URL-73: *Police brutality and excessive force in the New York City Police Department – Amnesty International report* (1996. június 26., AI index: AMR 51/036/1996): <https://www.amnesty.org/download/Documents/168000/amr510361996en.pdf> – Letöltés ideje: 2020. november 5.
- URL-74: *Police Delay Rounding Up Truant Youts* – <https://www.nytimes.com/1994/03/23/nyregion/police-delay-rounding-up-truant-youths.html> – Letöltés ideje: 2020. november 5.
- URL-75: *Reacting to Crimes, Police Plan to Pick Up Truants:* <https://www.nytimes.com/1994/02/23/nyregion/reacting-to-crimes-police-plan-to-pick-up-truants.html> – Letöltés ideje: 2020. november 5.
- URL-76: *Why We Need Broken Windows Policing:* <https://www.city-journal.org/html/why-we-need-broken-windows-policing-13696.html> – Letöltés ideje: 2020. november 9.
- URL-77: *Evidence on zero-tolerance policing* (justiceinspectorates.gov.uk): <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/media/what-works-evidence-on-zero-tolerance-policing.pdf> – Letöltés ideje: 2020. november 9.
- URL-78: *Citywide Crime Statistics* (NYPD honlapja): <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/crime-statistics/citywide-crime-stats.page> – Letöltés ideje: 2020. november 8.



- URL-79: Civilian Complaint Review Board. Annual Report 2018: https://www1.nyc.gov/assets/ccrb/downloads/pdf/policy_pdf/annual_bi-annual/2018CCRB_AnnualReport.pdf – Letöltés ideje: 2020. november 9.
- URL-80: *Crime and Enforcement Activity in New York City*: https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/year-end-2019-enforcement-report.pdf – Letöltés ideje: 2020. november 9.
- URL-81: *Mayor Does Pay To Play, New York City Voters Say 2-1, Quinnipiac University Poll Finds; Corruption Is Serious Problem In City, Voters Say*: <https://poll.qu.edu/Poll-Release-Legacy?releaseid=2351> – Letöltés ideje: 2020. november 9.
- URL-82: *How precision policing made New York even safer*: <https://nypost.com/2018/07/29/how-precision-policing-made-new-york-even-safer/> – Letöltés ideje: 2020. november 9.
- URL-83: CSEPELI, György; GÖNCZÖL, Katalin; GYÖRGYI, Kálmán; HALMAI, Gábor; KACZIBA, Antal; ORMOS, Mária; PATAKI, Ferenc; TÓTH, Judit; VÖRÖSMARTI, Mihály (2007) - Vizsgálati jelentés a 2005. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről – <http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes.html> – Letöltés ideje: 2022. október 6.
- URL-84: Az 1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről – <https://jogszabalyfigvelo.hu/index.php?id=d6fjag8d1mg7531kf&state=19710601&menu=view> – Letöltés ideje: 2022. július 13.
- URL-85: Az 1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam- és közbiztonságról – <https://www.jogiportal.hu/view/1974-evi-17-torvenyereju-rendelet> – Letöltés ideje: 2022. július 13.
- URL-86: A Szabad Demokraták Szövetségének 1990-es választási programja – <http://rajk.info/hu/a-rendszervaltas-programja.pdf> – Letöltés ideje: 2022. november 9.
- URL-87: 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról – <https://www.jogiportal.hu/index.php?id=pz70fgypqk3j2b6n&state=20050816&menu=view> – Letöltés ideje: 2022. július 16.
- URL-88: 48/1991 (IX.26) számú Alkotmánybírósági Határozat – <http://jogiportal.hu/index.php?id=b3vvnegaeohwoceal&state=20120717&menu=view> – Letöltés ideje: 2022. július 16.
- URL-89: Országos Rendőr-főkapitányság (2006. november 10.) – Jelentés a Budapesten 2006. szeptember 17-én 12.00 órától 2006. szeptember 19-én 12.00 óráig történt eseményekkel kapcsolatos rendőri intézkedések kivizsgálásáról (Ignác-jelentés) – <https://adoc.pub/orszagos-rendr-fkapitanysag-j-e-l-e-n-t-e-sec2b3854f0ed5c6d89fc2eb0c8949c0b48097.html> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 9.
- URL-90: Országos Rendőr-főkapitányság (2007. március 29.) – Jelentés a Budapesten 2006. október 22-én 00.00 óra és 2006. október 25-én 00.00 óra között történt eseményekkel kapcsolatos rendőri tevékenység kivizsgálásáról (Papp-jelentés) – <https://docplayer.hu/4214920-Orszagos-rendor-fokapitanysag-j-e-l-e-n-t-e-s.html> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 9.
- URL-91: A Központi Statisztikai Hivatal honlapja (ksh.hu) – Az igazságszolgáltatás összefoglaló adatai – https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0001.html – Letöltés ideje: 2022. augusztus 13.
- URL-92: *A Független Rendészeti Panasztestület Beszámolója a 2008-2010 év tapasztalatairól*, p. 53-54. – <https://www.ajbh.hu/documents/10180/3872876/118.pdf/6aea76ce-c6e8-b6bc-3abb-ebc0d8a9b167?version=1.0> – Letöltés ideje: 2022. augusztus 16.
- URL-93: Juhász Attila: A „cigánybűnözés”, mint az igazság szimbóluma – https://epa.oszk.hu/02700/02725/00003/pdf/EPA02725_anblokk_2010_4_012-019.pdf – Letöltés ideje: 2022. augusztus 17.
- URL-94: Jelentés a Rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítékrendszeréről és annak hiányosságairól – www.kallaierno.hu/data/files/jelentes_rendorseg_mukodeserol_2008_11_ou7Zj4.pdf – Letöltés ideje: 2022. szeptember 2.
- URL-95: Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2009. június 16-i üléséről – <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjvk38/HOB/0906161.htm> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 2.



- URL-96: A rend és biztonság programja – <https://www.jogiforum.hu/hir/2009/09/07/rend-es-biztonsag-2> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 2.
- URL-97: Nemzeti Ügyek Politikája 2010. Fidesz – Magyar Polgári Szövetség Központi Hivatal, KDNP – https://www.langszolt.hu/upl/files/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf – Letöltés ideje: 2022. szeptember 11.
- URL-98: European Court of Human Rights second section Magyar László kontra Magyarország ügy, ítélet – <https://docplayer.hu/4859476-Emberi-jogok-europai-birosaga-masodik-szekcio-magyar-laszlo-kontra-magyarorszag-ugy-73593-10-sz-kerelem-itelet-strasbourg-2014-majus-20.html> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 11.
- URL-99: Fazonátalakítás alatt a rendőrség – http://nol.hu/belfold/20120718-fazonigazitas_alatt_a_rendorseg-1319211 – Letöltés ideje: 2022. szeptember 14.
- URL-100: Az Országos Rendőr-főkapitányság Hivatalának 29000/28550/5/2015 ált. számú irata – <https://kimittud.atlatszo.hu/request/5034/response/8117/attach/1/28850%205.pdf> – Letöltés ideje: 2022. október 6.
- URL-101: A Váltó-Sáv Alapítvány honlapja – <https://www.valtosav.hu> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 29.
- URL-102: A Nemzeti Bünmegelőzési Tanács honlapja – <https://bunmegelozes.info/hu/cikk/megalakult-csongrad-csanad-megyei-bunmegelozesi-tana-s> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 29.
- URL-103: A Nemzeti Bünmegelőzési Tanács honlapja – <https://bunmegelozes.info/index.php/hu/news/hungarian-project-came-third-european-crime-prevention-award-2018> – Letöltés ideje: 2022. október 2.
- URL-104: A Mórícz Zsigmond Színház honlapja – <https://www.moriczszinhaz.hu/eloadasok/taurin-trau-a> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 29.
- URL-105: A Magyar Köztársaság Rendvédelmi Stratégiája – <https://docplayer.hu/723829-Belugyminiszterium-a-magyar-koztarsasag-rendvedelmi-strategiaja-tervezet-2004.ht-l> – Letöltés ideje: 2022. szeptember 21.
- URL-106: A rendőri hivatás etikai kódexe – <https://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe> – Letöltés ideje: 2022. október 6.
- URL-107: A Magyar Rendvédelmi Kar szerepe – https://bmprojektek.kormany.hu/download/3/0a/51000/MRK_szerepe.pdf – Letöltés ideje: 2022. október 6.
- URL-108: European Code of Police Ethics – https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e297e – Letöltés ideje: 2022. október 6.
- URL-109: A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának 1/1999. KJE számú jogegységi határozata – <https://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/11999-szamu-kje-hatarozat> – Letöltés ideje: 2023. január 17.
- URL-110: Dr. Boross Péter parlamenti felszólalása 1993. október 5-én – <https://www.parlament.hu/naplo34/328/3280008.html> – Letöltés ideje: 2023. január 17.
- URL-111: Az Alkotmánybíróság 31/2015 (XI.18.) AB határozata – [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/43aabde1dad805c2c1257ada00525200/\\$FILE/0031_2015_hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/43aabde1dad805c2c1257ada00525200/$FILE/0031_2015_hat%C3%A1rozat.pdf) – Letöltés ideje: 2023. január 19.
- URL-112: A szervezett bűnözés elleni törvényjavaslat és indokolása – <https://www.parlament.hu/irom36/0272/0272.htm> – Letöltés ideje: 2023. január 18.
- URL-113: A Magyar Helsinki Bizottság értékelő tanulmánya az új gyülekezési törvény gyakorlati alkalmazásáról – https://helsinki.hu/wp-content/uploads/The_New_Law_on_the_Right_to_Assembly_in_Hungary_as_Applied_in_Practice_2020.pdf – Letöltés ideje: 2023. január 21.
- URL-114: A Sárbogárdi Rendőrkapitányság 07050 -160/4-2/2019. rendb. számú határozata – https://www.police.hu/sites/default/files/2019.02.07.%20Cece%20tilt%C3%B3hat%C3%A1rozat_0.pdf – Letöltés ideje: 2023. január 21.



- URL-115:** Beszámoló az Alapvető Jogok Biztosának és helyetteseinek 2018. évi tevékenységéről – <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2937330/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2018.pdf/297b2860-f3b6-f554-d61a-3b3b092c1d10?version=1.0&t=1553600198068> – Letöltés ideje: 2023. január 21.
- URL-116:** Beszámoló az Alapvető Jogok Biztosának és helyetteseinek 2019. évi tevékenységéről – <https://www.ajbh.hu/documents/10180/3224326/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2019.pdf/ea4f590a-b1fe-ea34-56de-ba0f8a5cb604?version=1.0&t=1585607137818> – Letöltés ideje: 2023. január 22.
- URL-117:** Beszámoló az Alapvető Jogok Biztosának és helyetteseinek 2020. évi tevékenységéről – <https://www.ajbh.hu/documents/10180/3812363/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2020.pdf/a629d00d-5057-b867-afef-aadcf10cf8ea?version=1.0&t=1617187816142> – Letöltés ideje: 2023. január 21.
- URL-118:** Beszámoló az Alapvető Jogok Biztosának és helyetteseinek 2021. évi tevékenységéről – <https://www.ajbh.hu/documents/10180/7431400/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2021.pdf/bf73947f-a224-3e34-ca23-32efe207423b?version=1.0&t=1667998470775> – Letöltés ideje: 2023. január 21.
- URL-119:** Romaellenesség és antiszemitizmus Magyarországon – https://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/EVZ_Romaellenesség%20Antiszemitizmus_Tanulmány_HU_180228.pdf – Letöltés ideje: 2023. január 22.
- URL-120:** "Hogyan lop a cigány?" – Egy tanulságos csendőrségi kézikönyv 1897-ből – <https://kuruc.info/r/9/128095/> – Letöltés ideje: 2023. január 22.
- URL-121:** Who Do Modern-Day European Nazis Hate the Most? – <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/08/who-do-modern-day-european-nazis-hate-the-most/278955/> – Letöltés ideje: 2023. január 23.
- URL-122:** Az ombudsman és nemzetiségi biztoshelyettese a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről, a lakhatási feltételeket érintő intézkedésekről – <https://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-es-nemzetisegi-biztoshelyettese-a-miskolci-kozos-hatosagi-ellenorzesekrol-a-lakhatasi-felteteleket-erinto-intezkedesekrol> – Letöltés ideje: 2023. január 23.
- URL-123:** Az Eötvös Károly Intézet, a Roma Közösségi Hálózat és a Magyar Helsinki Bizottság közös levele az országos rendőrfőkapitánynak – https://helsinki.hu/wp-content/uploads/birsagolas_munkacsop_orfk_140828_format.pdf – Letöltés ideje: 2023. január 23.
- URL-124:** Jelentés a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztositékrendszeréről és annak hiányosságairól – <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/197862598.pdf> – Letöltés ideje: 2023. január 22.
- URL-125:** Ki Mit Tud roma fiataloknak – <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/ki-mit-tud-roma-fiataloknak> – Letöltés ideje: 2023. január 22.
- URL-126:** A rendőrség bocsánatot kér és sérelemdíjat fizet az alsóneműre vetkőztetett nőnek – <https://helsinki.hu/a-rendorseg-bocsanatot-ker-es-serelemdijat-fizet-az-alsonemure-vetkozottett-nonek/> – Letöltés ideje: 2023. január 23.
- URL-127:** A Független Rendészeti Panasztestület beszámolója a 2008-2010. év tapasztalatairól – www.parlament.hu/irom39/05033/05033.pdf – Letöltés ideje: 2022. szeptember 2.
- URL-128:** Az Alapjogi Biztos beszámolója a 2021. évi tevékenységről – <https://www.parlament.hu/irom42/00016/00016.pdf> – Letöltés ideje: 2023. január 9.
- URL-129:** Az Alapjogi Biztos beszámolója a 2020. évi tevékenységről – <https://www.ajbh.hu/documents/10180/3812363/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2020.pdf/a629d00d-5057-b867-afef-aadcf10cf8ea?version=1.0&t=1617187816142> – Letöltés ideje: 2023. január 9.
- URL-130:** ORFK statisztikai kimutatás, közrendvédelmi adatok – https://www.police.hu/sites/default/files/Kozrendvedelem%20Sk%202021_12.pdf – Letöltés ideje: 2023. január 9.
- URL-131:** Community Policing in European Union Today – https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/Toolbox%2014_EN_LR.pdf – Letöltés ideje: 2023. január 9.



ideje: 2023. január 26.

- URL-132:** A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2019.X.22-ig hatályos állapota – [https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A13H1744.KOR&targetdate=20171110&printTitle=1744/2013.+\(X.+17.\)+Korm.+hat%C3%A1rozat&refer=http%3A/net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000003.TXT](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A13H1744.KOR&targetdate=20171110&printTitle=1744/2013.+(X.+17.)+Korm.+hat%C3%A1rozat&refer=http%3A/net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000003.TXT) – Letöltés ideje: 2023. február 1.
- URL-133:** 1053/1997 (V.28) Korm. határozat – <https://njt.hu/jogszabaly/1997-1053-30-22.0> – Letöltés ideje: 2023. január 30.
- URL-134:** A Magyar Minőség Társaság 2003 évi kiadványa – https://quality-mmt.hu/wp-content/uploads/2016/06/03_08_09_mm.pdf – Letöltés ideje: 2023. február 7.
- URL-135:** Közösségi rendészet Magyarországon – <https://bmprojektek.kormany.hu/kozossegi-rendeszet-magyarorszagon> – Letöltés ideje: 2023. február 5.
- URL-136:** A közösségi rendőrségi projekt fogadtatása Zalaegerszegen – [egerszeinfo.hu – https://www.egerszeinfo.hu/news/1861/56/Koezoességi-rendoreek-varosunkban/](https://www.egerszeinfo.hu/news/1861/56/Koezoességi-rendoreek-varosunkban/) – Letöltés ideje: 2023. február 5.
- URL-137:** A közösségi rendőrségi projekt fogadtatása Nyíregyházán – [nyiregyhaza.hu – https://www.nyiregyhaza.hu/post/kozossegi-rendeszet-nyiregyhazan-2015-06-03](https://www.nyiregyhaza.hu/post/kozossegi-rendeszet-nyiregyhazan-2015-06-03) – Letöltés ideje: 2023. február 5.
- URL-138:** A Police Café honlapja – <https://policecafe.hu/> – Letöltés ideje: 2023. február 2.
- URL-139:** A „Szomszédom a rendőr!” program internetes felülete a Zuglói Közbiztonsági Non-profit Kft. weboldalán – <https://www.zknp.hu/szomszedom-a-rendor-program/> – Letöltés ideje: 2023. február 2.
- URL-140:** „EZ A MI BUSZUNK?!” Összefoglaló a „99-es busz kísérleti projekt” eseményeiről és tapasztalatairól – <https://docplayer.hu/8749925-Ez-a-mi-buszunk-osszefoglalo-a-99-es-busz-kiserleti-projekt-esemenyeirol-es-tapasztalatairol.html> – Letöltés ideje: 2023. február 11.
- URL-141:** Az Index.hu cikke a rendőrség létszámihiányáról – <https://index.hu/belfold/2022/05/10/rendorseg-letszamihiany-utanpotlas/> – Letöltés ideje: 2023. február 6.
- URL-142:** Polgárőr café képzések a polgárőr akadémián – <https://policecafe.hu/polgaror-cafe-kepzesek-a-polgaror-akademian/> – Letöltés ideje: 2023. március 12.
- URL-143:** Nepszava.hu: Fény-vírus-gépkarabély – https://nepszava.hu/3100009_feny-virus-gepkarabely – Letöltés ideje: 2021. július 28.
- URL-144:** A jogrendszerbe, a politikai rendszerbe és a rendőrségbe vetett bizalom átlagértéke – <https://www.ksh.hu/sdg/2-8-sdg-16.html> – Letöltés ideje: 2023. január 13.
- URL-145:** A rendőrség elektronikus űrlap biztosításával nyújtott elektronikus ügyintézési szolgáltatási szabályzata – <https://ugyintezes.police.hu/hu/elektronikus-tajekoztatások/szabalyzatok> – Letöltés ideje: 2021. július 30.
- URL-146:** Ömlenek a sztorik a 112-ről – <https://index.hu/belfold/2017/11/30/112-es-segelyhivo-operator-mentok-tuzoltok-hivosszam-surgosseg-rendorseg/> – Letöltés ideje: 2021. augusztus 1.
- URL-147:** „Olyanok vagyunk, mint a zombik” – Brutális túlterhelés a rendőrségnél – <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/olyanok-vagyunk-mint-a-zombik-brutalis-tulterheles-a-rendorsegnel-89273?pageId=55> – Letöltés ideje: 2021. augusztus 1.
- URL-148:** Az érem másik oldala: nem csak a segélykérők szenvednek a 112-vel – <https://magyarnemzet.hu/belfold-archivum/2017/12/az-erem-masik-oldala-nem-csak-a-segelykerok-szenvednek-a-112-vel> – Letöltés ideje: 2021. augusztus 1.
- URL-149:** Az Index. hu cikke a rendszer működéséről – <https://index.hu/belfold/2017/11/30/112-es-segelyhivo-operator-mentok-tuzoltok-hivosszam-surgosseg-rendorseg/> – Letöltés ideje: 2021. augusztus 1.
- URL-150:** Hivatalos statisztikai adatok az ESR-112 rendszer működéséről – http://www.police.hu/sites/default/files/%C3%9Cgyelet%20SK%202020_12.pdf – Letöltés ideje: 2021. augusztus 1.
- URL-151:** A Magyar Narancs cikke az Egységes Segélyhívó rendszer működésének kezdeti tapasztalatairól – <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/olyanok-vagyunk-mint-a->



- zombik-brutalis-tulterheles-a-rendorsegnel-89273?pageId=55 – Letöltés ideje: 2021. augusztus 1.
- URL-152:** Az Európai Unió hivatalos tájékoztatása az e-call rendszerről—
https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/security-and-emergencies/emergency-assistance-vehicles-ecall/index_en.htm – Letöltés ideje: 2022. november 20.
- URL-153:** A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság szervezeti ábrája –
<https://www.police.hu/hu/ugyintezes/szerv/orszagos-rendor-fokapitanysag/fejer-megyei-rendor-fokapitanysag>– Letöltés ideje: 2022. október 31.
- URL-154:** Közbiztonság, rendőrség 2021 – parlamenti infótabló a bűnözés alakulásáról –
https://www.parlament.hu/documents/10181/39233533/Infotablo_2021_11_kozbiztonsag_rendorseg_2021.pdf/9aa47545-dfad-d639-c881-dc1916afa86f?t=1618209976384 – Letöltés ideje: 2022. október 31.
- URL-155:** Chimamanda Ngozi Adichie: *The danger of the single story* –
https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/comments – Letöltés ideje: 2023. április 12.



Rövidítések jegyzéke

ACPOS	– Association of Chief Police Officers in Scotland
AI	– Amnesty International
AIG	– Algemene Inspectie (A Szövetségi és a Helyi Rendőrség Főfelügyelősége)
AIM	– Amnesty International Magyarország
Alaptörvény	– Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
ÁSZ	– Állami Számvevőszék
Be.	– 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
BID	– Business Improvement District
BM	– Belügyminisztérium
BOA	– Buitengewoon Opsporingsambtenaar (önkormányzatok által foglalkoztatott fegyvertelen közösségi őrök)
BRFK	– Budapesti Rendőr-főkapitányság
Btk.	– 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
CCRB	– Civilian Complain Review Board
COESS	– Confederation of European Security Services (Biztonsági Szolgálatok Európai Szövetsége)
COMPOSITE	– Comparative Police Studies in the EU
COSLA	– Convention of Scottish Local Authorities
DHHF Kft.	– Dunaújvárosi Hátrányos Helyzetűek Foglalkoztatásáért Nonprofit Kft.
EB	– Etikai Bizottság
EBESZ	– Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (lásd még: OSCE)
ECPE	– European Code of Police Ethics (Európai Rendőretikai Kódex)
EFQM	– European Foundation for Quality Management (Európai Minőségirányítási Alapítvány)
Egyesületi törvény	– Az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény
EJEB	– Emberi Jogok Európai Bírósága
ENAR	– European Network Against Racism
ENSZ	– Egyesült Nemzetek Szervezete
ENYÜBS	– Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika
ERÜBS	– Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika
ESR- 112	– Egységes Segélyhívó Rendszer
EU	– European Union, Európai Unió
EUCPN	– European Crime Prevention Network (Európai Bűnmegelőzési Hálózat)
FAERLEO	– Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers
FIDESZ	– Fiatal Demokraták Szövetsége
FMRFK	– Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság
FVMRFK	– Fejér Vármegyei Rendőr-főkapitányság (a megyei rendőri szervezet neve 2023. január 1-től)
FRPT	– Független Rendészeti Panasztestület
HMCICS	– Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland
HMICS	– Her Majesty's Inspectorate for Constabulary
Hszt. (régí)	– 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
Hszt. (új)	– 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
IACP	– International Association of Chiefs of Police (Rendőri Vezetők Nemzetközi Szervezete)
ICVS	– International Crime Victim Surveys
IPCC	– Independent Police Complain Commission



KEF	– Kábítószerügyi Egyeztető Fórum
KKKM	– Központi Kisebbségi Kapcsolattartási Munkacsoport
KLPD	– Korps landelijke politiediensten (Rendőrségi Szolgálatok Országos Szervezete)
KMar	– Koninklijke Marechaussee (Királyi Csendőrség)
KR	– Készenléti Rendőrség
LOVP	– Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (Nemzeti Biztonsági és Rendőrségi Konzultáció)
LTR	– Lakossági Tájékoztató Rendszer
MAS	– Municipal Administrative Sanctions Act
MHB	– Magyar Helsinki Bizottság
MIT	– Major Investigation Teams (kiemelt bűncselekmények nyomozását végző nyomozócsoport)
MÖR	– Miskolci Önkormányzati Rendszert
MRK	– Magyar Rendvédelmi Kar
MSZMP	– Magyar Szocialista Munkáspárt
MSZP	– Magyar Szocialista Párt
NAIH	– Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NATO	– North Atlantic Treaty Organization (Észak-atlanti Szerződés Szervezete)
NAV	– Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NBS	– Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia
NBT	– Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács
Nbtv.	– nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
NEKI	– Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda
NIJ	– National Institute of Justice
NMP	– Nemzeti Megújulás Programja
NNI	– Nemzeti Nyomozó Iroda
NPM	– New Public Management (Új közmenedzsment)
N-VA	– Nieuwe Vlaamse Vereniging (Új Flamand Szövetség)
NVSZ	– Nemzeti Védelmi Szolgálat
NYPD	– New York Police Department
OCAD	– Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (terrorfenyegetések értékelésével foglalkozó szervezet)
OIF	– Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
OKIT	– Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat
ORFK	– Országos Rendőr-főkapitányság
OSD	– Operational Support Divisions
OSCE	– Organization for Security and Cooperation in Europe (lásd még: EBESZ)
ÖRTV	– Önkormányzati rendőrségről szóló törvény (Csehország: Zákon České národní rady o obecní policii)
PABS	– Police Advisory Board for Scotland
PACE	– Police and Criminal Evidence Act
PCCS	– Police Complaints Commissioner for Scotland
PČr	– Policie České republiky (A Cseh Köztársaság Rendőrsége)
PCSO	– Police Community Support Officer
PFR	– Police and Fire Reform Act 2012
PSC	– Police Study Centrum
PIRC	– Police Investigations and Review Commissioner
REBISZ	– Rendészeti Biztonsági Szolgálat
REP	– Rendőrségi Együttműködési Program
RICO	– Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act
Rtv.	– 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
SARA	– Scanning, Analysis, Response, Assessment



SCD	– Specialist Crime Division
SCRO	– Scottish Criminal Record Office
Semmisségi törvény	– 2011. évi XVI. törvény a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról
SPA	– Scottish Police Authority
Sporttörvény	– A sportról szóló 2004.évi I. törvény
SPDP	– San Diego Police Department
SPIS	– Scottish Police Information Strategy
SPSA	– Scottish Police Services Authority
SQF	– Stop-Question and Frisk
SWOT	– Strength, Weaknesses, Opportunities, Treaths
SZDSZ	– Szaban Demokraták Szövetsége
SZEBEKK	– Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ
Sztv.	– 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
TASZ	– Társaság a Szabadságjogokért
TBNS	– Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája
TEK	– Terrorelhárítási Központ
TI	– Transparency International
TIBEK	– Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ
TIK	– Tevékenységirányítási Központ
TKKM	– Területi Kisebbségi Kapcsolattartási Munkacsoport
Vagyonvédelmi törvény	– a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény
VHRM	– Vlaamse Hoge Handhavingsraad Voor Ruimte&Milieu (a rendőri információkezelés felügyeleti szerve)
VVC	– veelvoorkomende criminaliteitszaken (gyakori bűncselekmények)
WGP	– Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (a belga rendőrség átszervezéséről szóló törvény)



Ábrák jegyzéke

- 1. ábra: A bűnözés csökkenését eredményező tényezők (p. 158-159.)
- 2. ábra: A magyar rendőrség SWOT-analízise a TC Team Consult vizsgálata alapján (p. 201.)

Az empirikus kutatás eredményeit összegző grafikonokat az **5. sz. melléklet** tartalmazza:

- 3. ábra: Fejér megye helye az országban (ország=100%)
- 4. ábra: Regisztrált bűncselekmények száma Fejér megyében
- 5. ábra: Regisztrált testi sértések száma Fejér megyében
- 6. ábra: Regisztrált kábítószeres bűncselekmények Fejér megyében
- 7. ábra: Regisztrált garázdaságok száma Fejér megyében
- 8. ábra: Regisztrált hivatalos és közfeladatot ellátó személyek elleni erőszak száma Fejér megyében
- 9. ábra: Fejér megyében regisztrált bűncselekmények aránya 2021-ben (ország=100%)
- 10. ábra: A biztonság szót hallva, mi az, ami elsőként eszébe jut?
- 11. ábra: A rendőrség fontosságának megítélése (saját szerkesztés)
- 12. ábra: A polgárőrség fontosságának megítélése (saját szerkesztés)
- 13. ábra: Az áldozatvédelmi szolgálat fontosságának megítélése (saját szerkesztés)
- 14. ábra: A rendőrség, a polgárőrség, az önkormányzati bűnmegelőzés és a közterület-felügyeleti munka hatékonyságának megítélése (saját szerkesztés)
- 15. ábra: A biztonságérzetet befolyásoló közbiztonsági és szociális tényezők változása az elmúlt öt évben a megkérdezettek véleménye alapján (N=310) (saját szerkesztés)
- 16. ábra: Fokozottabb rendőrségi fellépést igénylő területek a megkérdezettek véleménye alapján (saját szerkesztés)
- 17. ábra: Az önkormányzatok közbiztonsági tevékenységének fejlesztendő területei a megkérdezett rendőrök szerint (saját szerkesztés)
- 18. ábra: Az egyes intézkedéstípusok hozzájárulása a lakosság biztonságérzetéhez a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 19. ábra: A rendőrségi tevékenységek a lakosság közbiztonsággal kapcsolatos igényeihez való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 20. ábra: A közbiztonság megítélése a rendőrkapitányságok illetékességi területén a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 21. ábra: Egyes szervek és közösségek szerepe a mindennapi rendőri munka támogatásában a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 22. ábra: A polgárőrökkel való együttműködés egyes módozatainak fontossága a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 23. ábra: A polgárőri tevékenység hatékonyságának megítélése az egyes tevékenységi köröket érintően (saját szerkesztés)
- 24. ábra: A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat fontosságának megítélése a közterületi munka során (saját szerkesztés)
- 25. ábra: A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat befolyásának mértéke a rendőri munkával kapcsolatos egyes területekre (N=310) (saját szerkesztés)



- 26. ábra:** A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás egyes eszközeinek hatékonysága a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 27. ábra:** A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartásra szánt idő mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)
- 28. ábra:** Egyes tényezők akadályozó szerepének mértéke a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás szempontjából (N=310) (saját szerkesztés)
- 29. ábra:** Közbiztonsági problémák súlyossága a megkérdezett rendőrök szolgálati helyén (N=310) (saját szerkesztés)
- 30. ábra:** Információszerzés forrásai és azok fontossága a napi közterületi munka során (saját szerkesztés)
- 31. ábra:** A rendőrkapitányságon végzett közterületi tevékenység valós közbiztonsági problémák kezeléséhez való hozzájárulásának mértéke (N=310) (saját szerkesztés)
- 32. ábra:** Egyes rendőri tevékenységek közbiztonság javításához való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310) (saját szerkesztés)



MELLÉKLETEK

1. számú melléklet: Kutatási engedély



FEJÉR MEGYEI RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG

KUTATÁSI ENGEDÉLY

a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Irattárában tárolt irattári anyagokban történő
kutatásra

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola által intézményi támogatással támogatott „A közösség alapú rendészet kilátásai a mai magyar rendészeti struktúrában” munkacímét viselő kutatással összefüggésben a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Irattárában tárolt irattári anyagokban történő tudományos célú kutatást Budavári Árpád számára 2022. december 31-ig

ENGEDÉLYEZEM

az alábbi feltételekkel:

- az irattári anyagok kutatását megelőzően írásos nyilatkozatot kell benyújtania, melyben vállalja, hogy a megismert és kigyűjtött személyes adatokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvénynek a tudományos kutatás céljára való adatkezelésre vonatkozó előírásai szerint meghatározott módon kezeli és használja fel, továbbá meg kell jelölnie nyilatkozatában az adatkezelés helyét,
- a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Irattárában tárolt irattári anyagok kutatása során az 1990. május 1-je után keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított harminc éven túli, illetve az 1990. május 2-a előtt keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított tizenöt éven túli, minősített adatot nem tartalmazó irattári anyagokhoz férhet hozzá,
- a kutatás gyakorlati végrehajtását megelőzően egyeztetnie kell az irattári anyaghoz történő hozzáférés időpontját a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Hivatala vezetőjével.

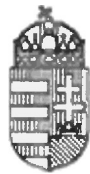
Székesfehérvár, 2020. június 16.

Dr. Varga Péter r. dandártábornok
rendőrségi főtanácsos

megyei rendőrfőkapitány



2. számú melléklet: Kutatási engedély a Kooperatív Doktori Programhoz



FEJÉR MEGYEI RENDŐRFŐKAPITÁNY

Munkáltatói Nyilatkozat

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium által meghirdetett Kooperatív Doktori Program Doktori hallgatói ösztöndíj pályázatához - a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola hallgatója - Budavári Árpád r. ezredes „A KÖZÖSSÉG ALAPÚ RENDÉSZET ESÉLYEI A MAI MAGYAR RENDŐRSÉGEN” című kutatásának pályázati dokumentációját megismertem, az a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság munkájában alkalmazhatónak tartom, a kutatás lefolytatását és eredményének gyakorlati hasznosítását támogatom. Tudomásul veszem, hogy a pályázat elnyerése esetén Budavári Árpád r. ezredes úr saját döntése alapján oktatói tevékenységet vállalhat a Nemzeti Közsolgálati Egyetemen.

Székesfehérvár, 2020. szeptember 14.



Dr. Varga Péter r. dandártábornok

rendőrségi főtanácsos

megyei rendőrfőkapitány

Cím: 8000 Székesfehérvár, Deák Ferenc utca 2., 800Z
Székesfehérvár, Pf.:63.

Telefon: 22/541-600 BM telefon: 22 21-25 Fax: 22, 20-05

fejermrfk@fejerpolic.hu



ZÁRADÉK

A dokumentum elektronikus aláírással hitelesített



Cím: 8000 Székesfehérvár, Deák Ferenc utca 2. 8002 Szfvár. Pf.: 63.

Telefon: 06-22/541-600 Fax: 06-22/541-605 BM telefon: 22/21-25 BM fax:
22/20-05 e-mail: fejermrfk@fejer.police.hu



3. számú melléklet: A közterületen szolgálatot teljesítő rendőrök biztonság-értelmezése, kooperativitása és a közbiztonsági problémák definiálása Fejér Megyében (kérdőív)

A közterületen szolgálatot teljesítő rendőrök biztonság-értelmezése, kooperativitása és a közbiztonsági problémák definiálása Fejér Megyében

Tisztelt Résztvevő!

Budavári Árpád r. ezredes vagyok, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola doktorandusza. Kutatásom témája és címe: "A közösség alapú rendészet esélyei a mai magyar rendőrségen." A kutatás jelenlegi szakaszában kérdőíves adatfelvételt végzek, mely azt hivatott felmérni, hogy a Fejér megyei rendőrök mit gondolnak a közbiztonságról, az együttműködésről és a közbiztonsági problémák azonosításáról.

A vizsgálatban történő részvétel az Ön számára azzal jár, hogy kitölti a kérdőívet, ami kevesebb mint 30 percet vesz igénybe.

A válaszadás önkéntes és anonim. Az alkalmazás, mellyel a kérdőívet megszerkesztettem (Google Forms) biztosítja, hogy a kitöltőket ne lehessen azonosítani. A rendszer nem gyűjti a résztvevők olyan személyes adatait sem, mint az email cím. Az információkat összesített formában elemzem, nem egyénenként. A résztvevők bármikor, indoklás és következmények nélkül visszavonhatják részvételi szándékukat.

Kérem, hogy amennyiben bármilyen kérdése, kérése, észrevétele van a kérdőívvel kapcsolatban, keressen bizalommal a budavaria@fejer.police.hu email címen vagy a 06/20/9751158-as telefonszámon.

A vizsgálatban való részvételét és bizalmát köszönöm!

*Kötelező

1. A BIZTONSÁGRÓL

1.1. A biztonság szót hallva mi az, ami elsőként eszébe jut? *

- család (családi béke, családi konfliktus)
- munka világa (pénz, biztos megélhetés, munkanélküliség)
- közbiztonság (bűnözés, rendőrség, bűnmegelőzés)
- környezetvédelem/környezetszennyezés
- katasztrófák/vagy azok elleni védelem (árvíz, belvíz stb)
- egészség-betegség (AIDS, egészség stb.)
- egészség-drog
- az ország biztonsága (háború, hadsereg, béke, stb)
- szervezett bűnözés/ az ez elleni védelem (terrorizmus, robbantás, maffia)
- egyéb
- semmi
- Nem tudja/nincs válasz

1.2. Ön szerint mennyire fontos intézmény hazánkban a rendőrség? *

- Egyáltalán nem fontos
- Inkább nem fontos
- Inkább fontos
- Nagyon fontos
- Nem tudja/nincs válasz



1.3. Ön szerint mennyire fontos intézmény hazánkban a polgárőrség? *

- ☐ Egyáltalán nem fontos
- ☐ Inkább nem fontos
- ☐ Inkább fontos
- ☐ Nagyon fontos
- ☐ Nem tudja/nincs válasz

1.4. Ön szerint mennyire fontos intézmény hazánkban az áldozatvédelmi szolgálat?*

- ☐ Egyáltalán nem fontos
- ☐ Inkább nem fontos
- ☐ Inkább fontos
- ☐ Nagyon fontos
- ☐ Nem tudja/nincs válasz

1.5. Ön szerint mennyire hatékony a rendőrség a szolgálati helyének székhelyi településén?*

- ☐ Egyáltalán nem
- ☐ Inkább nem
- ☐ Inkább igen
- ☐ Nagyon
- ☐ Nem tudja/nincs válasz

1.6. Ön szerint mennyire hatékony a polgárőrség a szolgálati helyének székhelyi településén?*

- ☐ Egyáltalán nem
- ☐ Inkább nem
- ☐ Inkább igen
- ☐ Nagyon
- ☐ Nem tudja/nincs válasz

1.7. Ön szerint mennyire hatékony az önkormányzat bűnmegelőzési munkája a szolgálati helyének székhelyi településén? *

- ☐ Egyáltalán nem
- ☐ Inkább nem
- ☐ Inkább igen
- ☐ Nagyon
- ☐ Nem tudja/nincs válasz

1.8. Ön szerint az alábbi területek helyzete szolgálati helyének székhelyi településén az elmúlt öt évben javult, nem változott vagy romlott?*

	Javult	Nem változott	Romlott
Bűnözés	☐	☐	☐
Közlekedésbiztonság	☐	☐	☐
Áldozatok segítése	☐	☐	☐
Lakosok szociális helyzete	☐	☐	☐
Kisebbségekkel való együttélés	☐	☐	☐
Idősek biztonsága	☐	☐	☐
Gyerekek, fiatalok biztonsága	☐	☐	☐
A rendőrég és a lakosság kapcsolata	☐	☐	☐

1.9. Mennyire ért Ön egyet az alábbi állításokkal? (Figyelem! A kérdőív több más kérdésétől eltérően itt az első oszlop a "Teljesen" és a negyedik az "Egyáltalán nem")*

	Teljesen	Inkább igen	Inkább nem	Egyáltalán nem
Vannak olyan emberek a szomszédságában, közvetlen környezetében, akiktől fél	☐	☐	☐	☐
Az ingatlanok tulajdonosainak, az egy utcában	☐	☐	☐	☐



lakóknak össze kellene fogniuk a biztonság érdekében

Ha a rendőrség nem tudja megvédeni a lakosokat, vagyontárgyaikat, az embereknek joguk van megvédeni magukat minden áron

☐ ☐ ☐ ☐

A vagyontárgyak védelme elsősorban a tulajdonosok feladata

☐ ☐ ☐ ☐

Az itt élő emberek megfelelően vigyáznak értékeikre

☐ ☐ ☐ ☐

Szolgálati helyének illetékességi területén a gyermekek biztonságban vannak

☐ ☐ ☐ ☐

Magyarországon vissza kellene állítani a halálbüntetést, különösen súlyos bűncselekmények esetén

☐ ☐ ☐ ☐

A jelenlegi büntetési rendszer kellőképpen elrettentő erejű

☐ ☐ ☐ ☐

1.10. Ön szerint a vagyonbiztonság javítása érdekében mennyire fontosak az alábbiak?:*

	Teljesen	Inkább igen	Inkább nem	Egyáltalán nem
Bűnelkövetők szigorúbb büntetése	☐	☐	☐	☐
Hogy a bűnelkövetők tegyék jóvá az általuk okozott kárt	☐	☐	☐	☐
Hogy az emberek jobban vigyázzanak az értékeikre	☐	☐	☐	☐
Hogy a szomszédok jobban figyeljenek egymásra	☐	☐	☐	☐
A rendőri jelenlét fokozása	☐	☐	☐	☐
A rendőrség állományának megerősítése	☐	☐	☐	☐
Segélyhívó rendszer és kivonuló szolgálat megszervezése	☐	☐	☐	☐
Mezőőrség felállítása	☐	☐	☐	☐
Önkormányzati rendőrség létrehozása	☐	☐	☐	☐
Polgárőrség létszámának növelése	☐	☐	☐	☐
Térfigyelő kamerák felszerelése	☐	☐	☐	☐
Kivonuló szolgálat a riasztóval rendelkezőkhöz	☐	☐	☐	☐

1.11. Ön mely területen igényelné elsősorban a rendőrség fokozott fellépését a jelenlegi helyzethez viszonyítva?:*

- ☐ közterületen
- ☐ közlekedésben
- ☐ bűnüldözésben
- ☐ bűnmegelőzésben

1.12. Ön szerint mely területeken lenne szükséges fejleszteni az ÖNKORMÁNYZATOK közbiztonsággal kapcsolatos tevékenységét? (Több választ is megjelölhet)*

- ☐ Térfigyelő rendszerek fejlesztése
- ☐ Polgárőrség támogatásának növelése
- ☐ Jobb közvilágítás
- ☐ Önkormányzati rendészet létrehozása/megerősítése
- ☐ Hajléktalanok segítése
- ☐ Közterület felügyelők aktívabb működése
- ☐ Idősek biztonságának javítása
- ☐ A közbiztonságra fordított összeg növelése
- ☐ Segélyhívó rendszer biztosítása
- ☐ Szigorúbb közterületi büntetések



- Községi fórumok rendszeres megszervezése
- Bűnmegelőzési programok szervezése
- Kábítószerügyi Egyeztető Fórum működtetése
- Szolgálati lakás biztosítása a rendőröknek
- Riasztórendszerek kiépítése a lépcsőházakban
- A rendőrség támogatásának növelése

1.13. Véleménye szerint az alábbi intézkedésekkel mennyiben lehetővé lehet az emberek biztonságérzetének növeléséhez? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1= egyáltalán nem, 5=nagy mértékben)*

	1	2	3	4	5
Nagyobb jelenlét a közterületeken	☐	☐	☐	☐	☐
Fokozott ellenőrzések számának növelése	☐	☐	☐	☐	☐
Gyorsabb reagálás a bejelentésekre	☐	☐	☐	☐	☐
Határozott fellépés	☐	☐	☐	☐	☐
Szorosabb együttműködés a lakossággal	☐	☐	☐	☐	☐
Illegális hulladékelhelyezés megfékezése	☐	☐	☐	☐	☐
Több igazoltatás	☐	☐	☐	☐	☐
A rendelkezésre álló eszközök hatékonyabb kihasználása	☐	☐	☐	☐	☐
Egyenlő bánásmód	☐	☐	☐	☐	☐
Több éjszakai ellenőrzés	☐	☐	☐	☐	☐
Helyi akciók szervezése	☐	☐	☐	☐	☐
Több felvilágosító, tájékoztató tevékenység	☐	☐	☐	☐	☐
Jelenlét az iskolákban	☐	☐	☐	☐	☐
Aktív megjelenés a közösségi médiában	☐	☐	☐	☐	☐
Kritikus csomópontokban legyen nagyobb jelenlét	☐	☐	☐	☐	☐
Gyalogos járőrözés fokozása	☐	☐	☐	☐	☐
Civil rendőri jelenlét	☐	☐	☐	☐	☐
Korrupció csökkentése	☐	☐	☐	☐	☐
A bűncselekmények nagyobb arányú felderítése	☐	☐	☐	☐	☐
Nagyobb odafigyelés a közterületek biztonságára	☐	☐	☐	☐	☐
Kábítószeres bűnözők elfogása	☐	☐	☐	☐	☐

1.14. Véleménye szerint a rendőrség tevékenysége mennyiben elégíti ki a lakosság közbiztonsággal kapcsolatos igényeit?*

	1	2	3	4	5	
Egyáltalán nem	☐	☐	☐	☐	☐	Teljes mértékben

1.15. Összességében milyennek ítéli meg a rendőrkapitányság illetékességi területének közbiztonságát?*

- Nagyon rossznak
- Rossznak
- Közepesen jónak
- Nagyon jónak
- Nem tudja / nincs válasz

2. AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSRŐL

2.1. Ön szerint mennyire segítik mindennapi rendőri munkájában az alábbi szervezetek/közösségek? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az 1= Egyáltalán nem segít 5=Teljes mértékben segít)*

	1	2	3	4	5
Önkormányzatok	○	○	○	○	○
Kormányhivatal és szakigazgatási szervei	○	○	○	○	○
Polgárórség	○	○	○	○	○
Katasztrófavédelem	○	○	○	○	○
Büntetés-végrehajtás	○	○	○	○	○
Nemzeti Adó- és Vámhivatal	○	○	○	○	○
Civil segítő szervezetek, közösségek	○	○	○	○	○
Magánbiztosági szektor	○	○	○	○	○
Az emberek	○	○	○	○	○

2.2. Mennyire tartja fontosnak közterületi munkája során a polgárőrséggel való együttműködés alábbi módjait? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol 1=nem fontos 5= nagyon fontos) *

	1	2	3	4	5
Részvétel a polgárőrök képzésében	☐	☐	☐	☐	☐
A rendőr maga is legyen tagja a polgárőrségnek	☐	☐	☐	☐	☐
Közös szolgálatellátás	☐	☐	☐	☐	☐
A szolgálatok összehangolt megosztása	☐	☐	☐	☐	☐
Rendezvénybiztosítások	☐	☐	☐	☐	☐

2.3. Véleménye szerint mennyire hatékonyan segíti a rendőrség munkáját a polgárőrség tevékenysége az alábbi területeken? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol 1= egyáltalán nem hatékonyan, 5=nagyon hatékonyan)*

	1	2	3	4	5
Rendőrséggel közös szolgálatellátások	☐	☐	☐	☐	☐
Helyszínbiztosítás bűncselekményeknél, közlekedési baleseteknél	☐	☐	☐	☐	☐
Rendezvénybiztosítások	☐	☐	☐	☐	☐
Iskolák, oktatási intézmények környezetében közreműködés a közlekedés rendjének fenntartásában	☐	☐	☐	☐	☐
Lovas járőrözés	☐	☐	☐	☐	☐
Közreműködés a természeti / környezeti katasztrófák, elemi csapások helyszínén	☐	☐	☐	☐	☐
Közreműködés a fűtési szezonban önmaguk ellátására képtelen személyek ellátásában	☐	☐	☐	☐	☐
A rendőrség munkájának információkkal történő segítése	☐	☐	☐	☐	☐

2.4. Mennyire tartja fontosnak közterületi munkája során a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat ápolását?*

[illegible]



2.5. Véleménye szerint milyen módon befolyásolja a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) ápolott aktív kapcsolat az alábbi területeket? (1- től 5-ig terjedő skálán, ahol 1=Egyértelműen negatív irányba befolyásolja, 3= nem befolyásolja és 5= Egyértelműen pozitív irányba befolyásolja)*

	1	2	3	4	5
A rendőrség tekintélyét	☐	☐	☐	☐	☐
A rendőri munka hatékonyságát	☐	☐	☐	☐	☐
A rendőri munka civil megítélését	☐	☐	☐	☐	☐
A helyi közbiztonsági problémák kezelését	☐	☐	☐	☐	☐
A közbiztonság érdekében végzett munka társadalmiasítását (vagyis azt, hogy a közbiztonság megteremtésében a rendőrséggel együtt az emberek, civil szervezetek és közösségek is aktívan vegyenek részt)	☐	☐	☐	☐	☐

2.6. Véleménye szerint a rendőrség munkájában mennyire lehetnek hatékony eszközei a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) történő kapcsolat ápolásának az alábbiak? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol 1=Egyáltalán nem hatékony és 5= Nagyon hatékony)*

	1	2	3	4	5
Lakossági fórumok	☐	☐	☐	☐	☐
Fogadóórák	☐	☐	☐	☐	☐
Nyomtatott szóróanyagok	☐	☐	☐	☐	☐
Felvilágosító, tájékoztató jellegű előadások	☐	☐	☐	☐	☐
Szolgálat közbeni spontán beszélgetések	☐	☐	☐	☐	☐
Rendőrkapitánysági közösségi média oldalak és fórumok működtetése	☐	☐	☐	☐	☐
Nyomtatott és elektronikus médiában közzétett tájékoztatások, felhívások	☐	☐	☐	☐	☐

2.7. Munkája során mennyi időt fordít a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) történő kapcsolat ápolására?*

	1	2	3	4	5	
Egyáltalán nem fordítok rá időt	☐	☐	☐	☐	☐	Pontosan annyi időt fordítok rá, amennyi szükséges

2.8. Az alábbi tényezők mennyiben akadályozzák a lakossággal (civil közösségekkel/szervezetekkel) történő aktív kapcsolat ápolásában? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol 1=nem akadályoz és 5=jelentősen akadályoz)*

	1	2	3	4	5
A működési területen kívül végrehajtandó feladatok	☐	☐	☐	☐	☐
Képzések, oktatások	☐	☐	☐	☐	☐
Teljesítmény-követelmények teljesítésének kényszere	☐	☐	☐	☐	☐
„Rendőrelles” közhangulat	☐	☐	☐	☐	☐
A fogadókészség hiánya	☐	☐	☐	☐	☐



3. A KÖZBIZTONSÁGI PROBLÉMÁK KEZELÉSÉRŐL

3.1. Ön szerint a szolgálati helye szerinti rendőrkapitányság illetékességi területén milyen mértékű közbiztonsági problémát jelentenek az alábbiak? (1- 5- ig terjedő skálán a 1= egyáltalán nem jelent közbiztonsági problémát, 5= súlyos közbiztonsági problémát jelent)*

	1	2	3	4	5
Lakásbetörések	☐	☐	☐	☐	☐
Falopások	☐	☐	☐	☐	☐
Illegális hulladék-elhelyezés	☐	☐	☐	☐	☐
Rablások, kifosztások	☐	☐	☐	☐	☐
Járműlopások	☐	☐	☐	☐	☐
Gépkocsifeltörések	☐	☐	☐	☐	☐
Nyaralókat, hétvégi házakat érintő betörések	☐	☐	☐	☐	☐
Uzsorázás	☐	☐	☐	☐	☐
Unokázós csalások	☐	☐	☐	☐	☐
Más, idősök sérelmére elkövetett bűncselekmények	☐	☐	☐	☐	☐
Ittas vezetés	☐	☐	☐	☐	☐
Nem megfelelő közlekedési morál	☐	☐	☐	☐	☐
Kábítószeres jogsértések	☐	☐	☐	☐	☐
Kábítószeres hatása alatt elkövetett jogsértések	☐	☐	☐	☐	☐
Kábítószer megszerzése érdekében elkövetett jogsértések	☐	☐	☐	☐	☐
Iskolai devianciák, bűncselekmények	☐	☐	☐	☐	☐
Személy elleni erőszakos bűncselekmények	☐	☐	☐	☐	☐
Internetes csalások	☐	☐	☐	☐	☐
Állat- és terménylopások	☐	☐	☐	☐	☐
Gazdasági bűncselekmények	☐	☐	☐	☐	☐
Garázda jellegű bűncselekmények	☐	☐	☐	☐	☐
Kapcsolati erőszak	☐	☐	☐	☐	☐

3.2. Milyen mértékben merít információkat napi közterületi munkájának ellátásához az alábbi forrásokból? (1-től 5- ig terjedő skálán, ahol 1=egyáltalán nem és 5=Jelentős mértékben)*

	1	2	3	4	5
Parancsnoki eligazítások, utasítások	☐	☐	☐	☐	☐
Tevékenységyrányítási Központ által közölt információk, utasítások	☐	☐	☐	☐	☐
A területen dolgozó kollégáim tapasztalata, véleménye	☐	☐	☐	☐	☐
A teljesítményértékelési rendszerben a rendőrkapitányság számára kitűzött teljesítménycélok	☐	☐	☐	☐	☐
Az önkormányzat által adott jelzések	☐	☐	☐	☐	☐
A polgárőrség jelzései, tapasztalatai	☐	☐	☐	☐	☐
Lakossági vélemények, jelzések	☐	☐	☐	☐	☐
A nyomtatott és elektronikus sajtó hírei	☐	☐	☐	☐	☐
A közösségi média fórumain megjelenő vélemények, hozzászólások	☐	☐	☐	☐	☐
Robotzsaru és egyéb más adatbázisok adatai	☐	☐	☐	☐	☐
Holdudvar és más belső internetes fórumok	☐	☐	☐	☐	☐
Fogadóórákon elhangzottak	☐	☐	☐	☐	☐
Saját korábbi tapasztalataim	☐	☐	☐	☐	☐



3.3. Ön szerint a rendőrkapitányságon végzett közterületi tevékenység mennyiben szolgálja a közbiztonságot? (milyen mértékben szól a valós közbiztonsági problémák kezeléséről?) (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol 1=Egyáltalán nem és 5=Teljes mértékben igen)*

	1	2	3	4	5	
Egyáltalán nem	☐	☐	☐	☐	☐	Teljes mértékben igen

3.4. Véleménye szerint az alábbiak mennyiben járulnak hozzá a helyi közbiztonság javításához? (1-től 5-ig terjedő skálán, ahol 1= Egyáltalán nem járul hozzá és 5=Nagy mértékben hozzájárul)*

	1	2	3	4	5
Igazoltatások számának növelése	☐	☐	☐	☐	☐
„Razzia” jellegű akciók	☐	☐	☐	☐	☐
Sebességmérések számának növelése	☐	☐	☐	☐	☐
Ittas vezetők kiszűrésére irányuló akciók	☐	☐	☐	☐	☐
Lakossági fórumok	☐	☐	☐	☐	☐
Rendőrkapitánysági social media oldal és fórum működtetése	☐	☐	☐	☐	☐
Bűncselekmény gyanúja miatti előállítások számának növelése	☐	☐	☐	☐	☐
Iskolai felvilágosító tevékenység	☐	☐	☐	☐	☐
Gyorsabb reagálás a bejelentésekre	☐	☐	☐	☐	☐
Illegális hulladék-elhelyezéssel kapcsolatos akciók	☐	☐	☐	☐	☐
Bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek elfogása	☐	☐	☐	☐	☐
Központi elrendelésű közbiztonságiakciók	☐	☐	☐	☐	☐
Tulajdon elleni szabálysértések elkövetőinek őrizetbe vétele	☐	☐	☐	☐	☐
Nagyobb mértékű közterületi jelenlét	☐	☐	☐	☐	☐
Gyalogos járőrözés	☐	☐	☐	☐	☐
Rendszeres beszélgetés a helyi lakosokkal	☐	☐	☐	☐	☐
Rendőri jelenlét az iskolákban	☐	☐	☐	☐	☐
Helyi közbiztonsági akciók szervezése	☐	☐	☐	☐	☐
Teljesítménycélok elérése	☐	☐	☐	☐	☐

4. DEMOGRÁFIAI ADATOK

4.1. Neme *

- ☐ Nő
- ☐ Férfi

4.2. Életkora *

- ☐ 18-25 év
- ☐ 26-30 év
- ☐ 31-35 év
- ☐ 36-40 év
- ☐ 41-45 év
- ☐ 46-50 év
- ☐ 51-55 év
- ☐ 55 év felett

4.3. Iskolai végzettsége? *

- ☐ Érettségi
- ☐ Egyetem / főiskola
- ☐ Doktori iskola (tudományos fokozattal)



4.4. Szakmai iskolai végzettsége? *

- ☐ Nincs rendőri végzettségem
- ☐ Rendőri szakgimnáziumi/szakközépiskolai tanuló
- ☐ Rendőri szakgimnázium/szakközépiskola (befejezett)
- ☐ Rendőrtiszt Főiskola/Nemzeti Közszerződési Egyetem alapszak
- ☐ Civil felsőfokú végzettség + átképző
- ☐ Nemzeti Közszerződési Egyetem mesterszak
- ☐ Jogi egyetem
- ☐ Egyéb:

4.5. Jelenlegi szolgálati helye *

- ☐ Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság
- ☐ Székesfehérvári Rendőrkapitányság
- ☐ Bicskei Rendőrkapitányság
- ☐ Dunaújvárosi Rendőrkapitányság
- ☐ Móri Rendőrkapitányság
- ☐ Sárbogárdi Rendőrkapitányság
- ☐ Gárdonyi Rendőrkapitányság

4.6. Jelenlegi beosztása?

- ☐ Járőr
- ☐ Járőrvezető
- ☐ Járőrpáncsnok
- ☐ Körzeti megbízott
- ☐ Szolgálatirányító
- ☐ Balesethelyszínelő
- ☐ Alosztályvezető
- ☐ Egyéb:

4.7. A rendőrségnél eltöltött szolgálati ideje *

- ☐ 0-3 év
- ☐ 4-5 év
- ☐ 6-10 év
- ☐ 11-20 év
- ☐ Több mint 20 év



B4. Hallott-e már Ön arról, hogy a megyében létezik az áldozatsegítő szolgálat? 1 – igen 2 – nem → ugrás a B6. kérdésre! 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 9
B5. Ön szerint mennyire fontos intézmény hazánkban az áldozatsegítő szolgálat? 4 – nagyon fontos 3 – inkább fontos 2 – inkább nem fontos, vagy 1 – egyáltalán nem fontos 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 10
B6. Ön szerint mennyire hatékony a rendőrség Székesfehérváron? 4 – nagyon 3 – inkább igen 2 – inkább nem 1 – egyáltalán nem 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 11
B7. Ön szerint mennyire hatékony a polgárőrség Székesfehérváron? 4 – nagyon 3 – inkább igen 2 – inkább nem 1 – egyáltalán nem 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 12
B8. Ön szerint mennyire hatékony az önkormányzat bűnmegelőzési munkája Székesfehérváron? 4 – nagyon 3 – inkább igen 2 – inkább nem 1 – egyáltalán nem 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 13

B9. Az alábbi intézmények közül melyikkel került kapcsolatba, illetve ha kapcsolatba került, mennyire volt megelégedve vele? Kérem értékeljen az iskolai érdemjegyeknek megfelelően, ahol 1-es jelenti, hogy egyáltalán nem volt megelégedve, 5-ös pedig, hogy nagyon elégedett volt!

	Kapcsolatba került?		Mennyire volt megelégedve?			
	Igen	Nem	Osztályzat			
1. polgárőrség	1	2	1 – 2 – 3 – 4 – 5			14 15
2. áldozatsegítő szolgálat	1	2	1 – 2 – 3 – 4 – 5			16 17
3. rendőrség	1	2	1 – 2 – 3 – 4 – 5			18 19

T1. Ön szerint az alábbi területek helyzete Székesfehérváron az elmúlt öt évben javult, nem változott vagy romlott?

	javult	nem változott	romlott	NT = 0 NV = X		
1. bűnözés	3	2	1	0	X	20
2. közlekedésbiztonság	3	2	1	0	X	21
3. áldozatok segítése	3	2	1	0	X	22
4. lakosok szociális helyzet	3	2	1	0	X	23



5. kisebbségekkel való együttélés	3	2	1	0	X	24
6. polgárőrség jelenléte	3	2	1	0	X	25
7. vagyonvédelmi eszközökkel való ellátottság	3	2	1	0	X	26
8. idősök biztonsága	3	2	1	0	X	27
9. gyerekek, fiatalok biztonsága	3	2	1	0	X	28
10. a rendőrség és a lakosság kapcsolata	3	2	1	0	X	29

T2. Összességében milyennek ítéli meg lakókörnyezetének közbiztonságát? 5 – nagyon jónak 4 – jónak 3 – közepesnek 2 – rossznak 1 – nagyon rossznak 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 30
T3. Az elmúlt öt évben történt-e az Ön vagy családja sérelmére jogsértés? (Bűncselekmény, vagy szabálysértés) 3 – igen többször is 2 – igen, egyszer 1 – nem → ugrás a T8. kérdésre! 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 31
T4. Tett Ön bejelentést vagy feljelentést a rendőrségen? 1 – igen 2 – nem 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 32
T5. Ha nem, akkor miért nem? 1 – van válasz X – nincs válasz	☐ 33
T6. És tett Ön bejelentést más hatóságnál? 1 – igen 2 – nem 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 34
T7. Ha igen, hol? 1 – van válasz X – nincs válasz	☐ 35

T8. Szokott-e félni attól, hogy áldozattá válik...

	Soha	Néha	Gyakran	Mindig	NT=0 NV=X	
1. éjjel egyedül az otthonában	1	2	3	4	0 X	36
2. sötétedés után az utcán	1	2	3	4	0 X	37
3. tömegközlekedési eszközön	1	2	3	4	0 X	38
4. külföldön	1	2	3	4	0 X	39
5. nappal az utcán	1	2	3	4	0 X	40

J1. Mennyire ért Ön egyet az alábbi állításokkal?

	teljese n	inkáb b igen	inkább nem	egyál talan nem	NT=0 NV=X	
1. Vannak olyan emberek a szomszédságában, közvetlen környezetében, akitől fél	4	3	2	1	0 X	41



2. Az ingatlanok tulajdonosainak, az egy utcában lakóknak össze kellene fogniuk a biztonság érdekében	4	3	2	1	0	X	42
3. Ha a rendőrség nem tudja megvédeni a lakosokat, vagyontárgyaikat, az embereknek joguk van megvédeni magukat minden áron	4	3	2	1	0	X	43
4. A vagyontárgyak védelme elsősorban az emberek, a tulajdonosok feladata	4	3	2	1	0	X	44
5. Az itt élő emberek megfelelően vigyáznak értékeikre	4	3	2	1	0	X	45
6. A településen élő gyermekek biztonságban vannak	4	3	2	1	0	X	46
7. Magyarországon vissza kellene állítani a halálbüntetést különösen súlyos bűncselekmények esetén.	4	3	2	1	0	X	47
8. A jelenlegi büntetési rendszer kellőképpen elrettentő erejű.	4	3	2	1	0	X	48

J2. Ön szerint a vagyonbiztonság javítása érdekében mennyire fontosak az alábbiak...

	teljesen	inkább igen	inkább nem	egyáltalán nem	NT=0 NV=X	
1. a bűnelkövetők szigorúbb büntetése	4	3	2	1	0 X	49
2. hogy a bűnelkövetők tegyék jóvá a kárt	4	3	2	1	0 X	50
3. hogy az emberek jobban vigyázzanak értékeikre	4	3	2	1	0 X	51
4. hogy a szomszédok jobban figyeljenek egymásra	4	3	2	1	0 X	52
5. a rendőri jelenlét fokozása	4	3	2	1	0 X	53
6. a rendőrség állományának megerősítése	4	3	2	1	0 X	54
7. a polgárőrség jogkörének bővítése	4	3	2	1	0 X	55
8. segélyhívó rendszer és kivonuló szolgálat megszervezése belterületen	4	3	2	1	0 X	56
9. mezőőrség felállítása	4	3	2	1	0 X	57
10. önkormányzati rendőr munkába állítása	4	3	2	1	0 X	58
11. a polgárőrség létszámának növelése	4	3	2	1	0 X	59
12. térfigyelő kamerák felszerelése	4	3	2	1	0 X	60
13. kivonuló szolgálat a riasztóval rendelkezőkhöz	4	3	2	1	0 X	61

J3. Az elmúlt években a parlament módosította a jogszabályokat és büntethető lett a családon belüli erőszak. Ön egyetért vagy nem ért egyet ezzel a módosítással? ☐ 62

- 4 – nagyon egyetért
3 – egyetért
2 – inkább nem ért egyet
1 – egyáltalán nem ért egyet
0 – nem tudja
X – nincs válasz

J4. Ön és családja biztonsága javítása érdekében milyen konkrét intézkedéseket várna a rendőrség részéről? ☐ 63

- 1 – van válasz
X – nincs válasz

J5. Ön és családja biztonsága javítása érdekében milyen konkrét intézkedéseket várna az önkormányzat részéről? ☐ 64

- 1 – van válasz
X – nincs válasz



J6. Ön és családja biztonsága javítása érdekében milyen konkrét intézkedéseket várna a kormánytól?	☐ 65
<i>1 – van válasz</i> <i>X – nincs válasz</i>	
J7. Ön mely területen igényelné <u>elsősorban</u> a Rendőrség fokozott fellépését a jelenlegi helyzethez viszonyítva? EGY VÁLASZ LEHETSÉGES!	☐ 66
1 – közterületen 2 – közlekedésben 3 – bűnüldözésben 4 – bűnmegelőzésben 0 - nem tudja X – nincs válasz	
J8. Lakókörnyezetében mely területen igényelné <u>elsősorban</u> a Rendőrség fokozott bűnmegelőzési tevékenységét? EGY VÁLASZ LEHETSÉGES!	☐ 67
1 – vagyonvédelemben 2 – ifjúság- és családvédelemben 3 – rendezvények helyszínén 4 – közterületen 0 - nem tudja X – nincs válasz	
J9. Véleménye szerint a sajtó, rádió, televízió összességében mennyit foglalkozik a közbiztonság helyzetével?	☐ 68
3 – túl sokat 2 – megfelelő mértékben 1 – túl keveset 4 – van amelyik keveset, és van amelyik sokat 0 – nem tudja X – nincs válasz	
J10. Ön szerint a sajtó, a rádió, a televízió összességében a közbiztonságról:	☐ 69
1 – a valóságnak megfelelő képet ad 2 – a valóságnál kedvezőbb képet ad, vagy 3 – a valóságnál kedvezőtlenebb képet ad 4 – van amelyik kedvezőbbet, van amelyik kedvezőtlenebbet 0 – nem tudja X – nincs válasz	

DEMOGRÁFIAI KÉRDÉSEK

A1. NEME:	1 - FÉRFI 2 - NŐ	☐ 70
A2. Betöltött életkora?	 év	☐ 71
A3. Mi a legmagasabb iskolai végzettsége:	1 - kevesebb, mint nyolc osztály 2 – nyolc általános 3 - kitanult valamilyen szakmát, 4 – érettségizett (szakközépisk. technikum, gimn.) 5 – érettségi utáni felsőfokú szakiskola 6 – diplomás (főiskola, egyetem) 7 – egyetem utáni tudományos fokozat (Phd, MBA) X - nincs válasz	☐ 72
A4. Jelenleg főállásban dolgozik?		



1 – igen NEM 2 - GYES-en, GYED-en van 3 –nyugdíjas 4 - munkanélküli 5 - háztartásbeli 6 - tanuló 7 –rokkant nyugdíjas 8 - egyéb inaktív X - nincs válasz	☐ 73
A5. Mióta lakik a településen? 1 – születésem óta 2 – kevesebb mint öt éve 3 – 5-10 éve 4 – 11-15 éve 5 – több mint 15 éve	☐ 74
A6. Hány fő lakik ebben a háztartásban összesen? 9 - kilenc vagy több X - nincs válasz	☐ 75

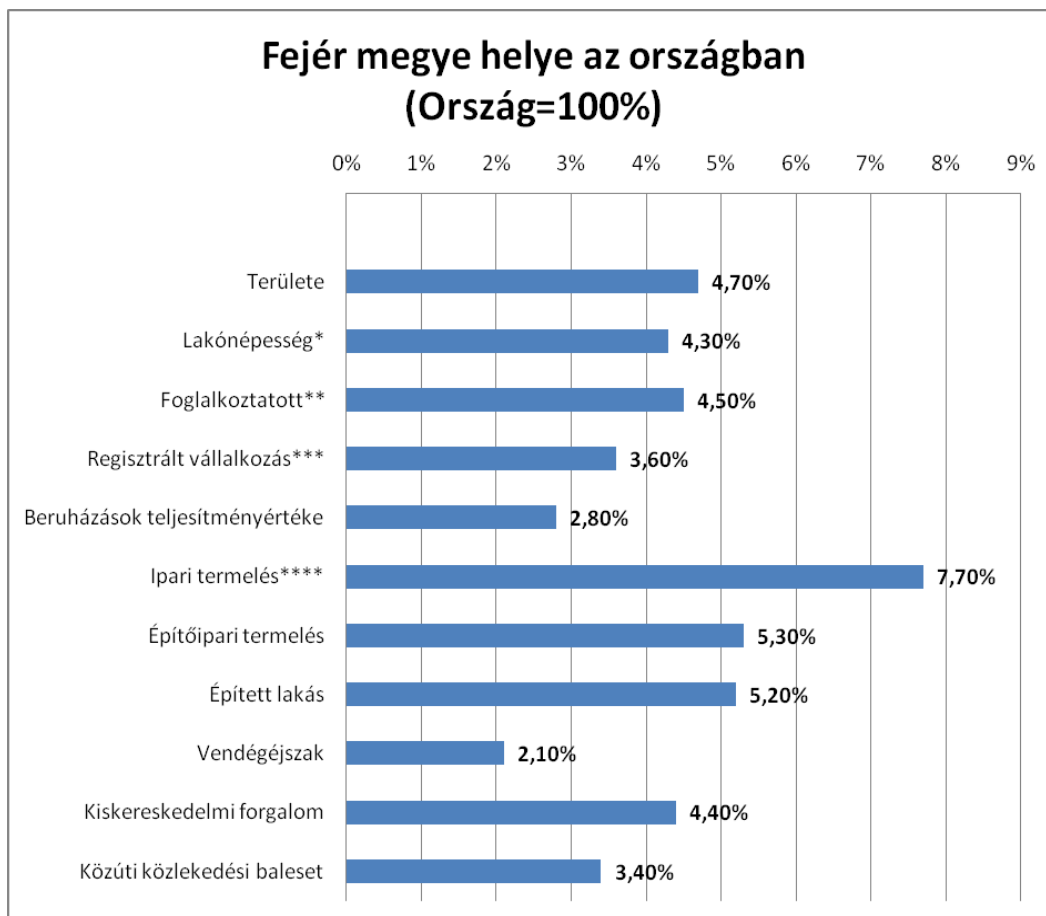
KÉRDEZŐ! ADD ÁT A 1. SZÁMÚ VÁLASZLAPOT!

A7. Milyennek ítéli családja anyagi helyzetét? 4 - gond nélkül megélünk 3 - ügyes beosztással, megszorítással kijövünk a keresetből 2 - néha kisebb anyagi gondjaink vannak 1 - gyakran vannak anyagi gondjaink 0 – nem tudja X – nincs válasz	☐ 76
A8. Az Önök háztartása összesen mennyi pénzből gazdálkodott a múlt hónapban? Kérem számítsa bele a közös háztartás minden keresőjének minden jövedelmét. 1(A) - 50 000 Ft. alatt 2(B) - 50 001 és 100 000 Ft. között 3(C) - 100 001 és 150 000 Ft. között 4(D) - 150 001 és 200 000 Ft. között 5(E) - 200 001 és 300 000 Ft között 6(F) - 300 001 Ft. felett 0 - nem tudja X - nincs válasz	☐ 77

Köszönjük válaszait!

5. számú melléklet: A kutatás eredményeit összegző ábrák

3. ábra



Forrás:

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/megy/222/index.html> - Letöltés ideje: 2022. november 11

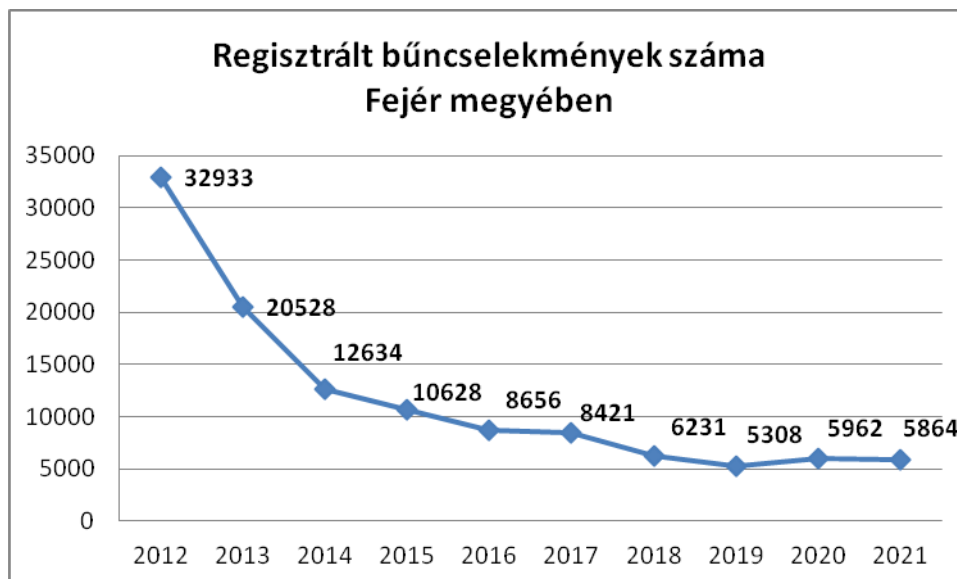
*2022. január 1-én.

**2022. II. negyedévben.

*** 2022. június 30-án.

****A 4 főnél többet foglalkoztató vállalkozások telephely szerinti adatai alapján.

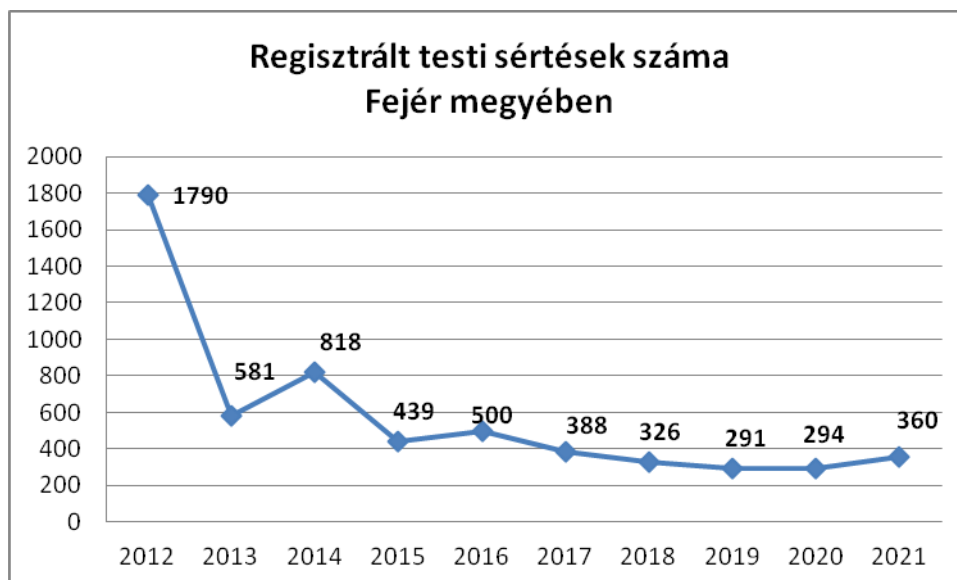
4. ábra



Forrás:

https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0008.html - Letöltés ideje: 2022. november 11.

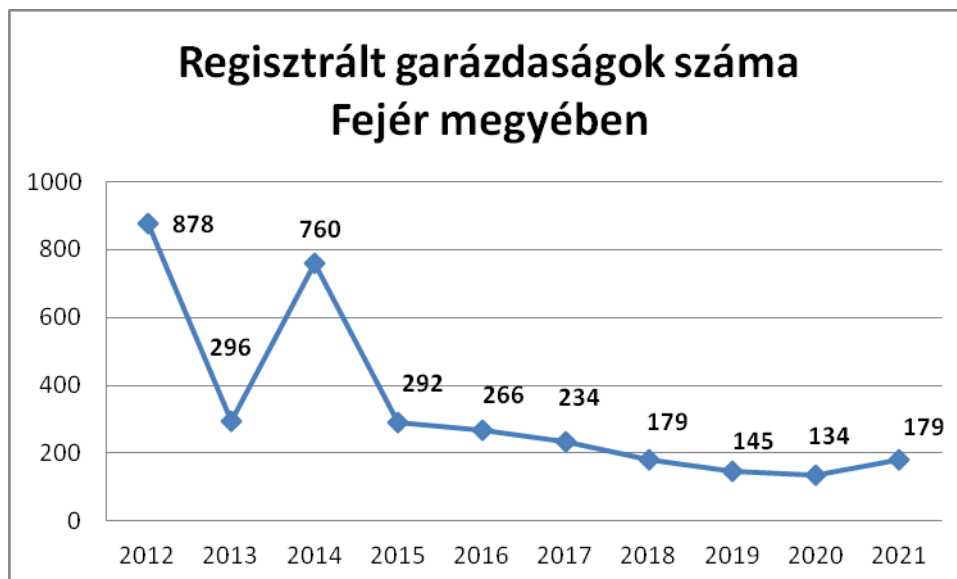
5. ábra



Forrás:

https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0008.html - Letöltés ideje: 2022. november 11.

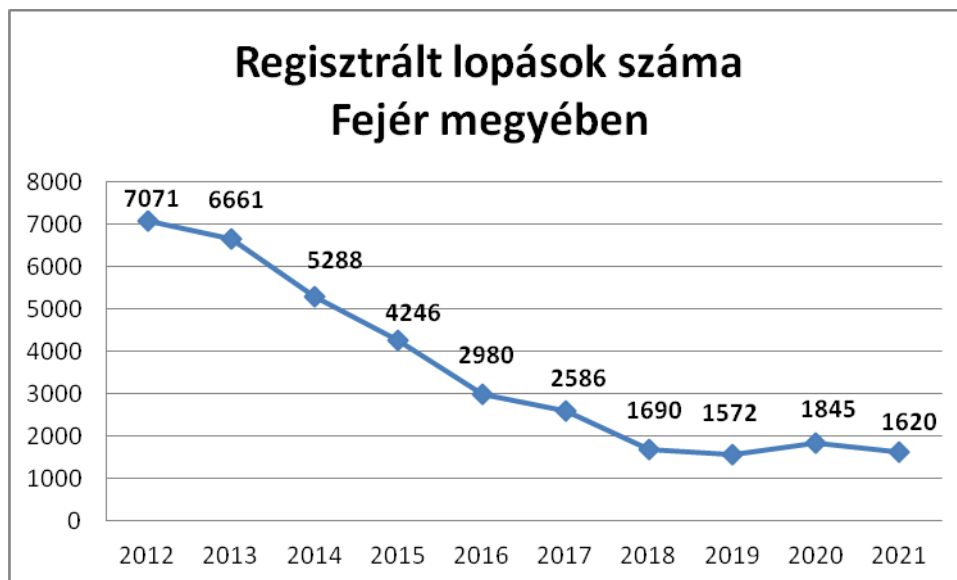
6. ábra



Forrás:

https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0008.html - Letöltés ideje: 2022. november 11.

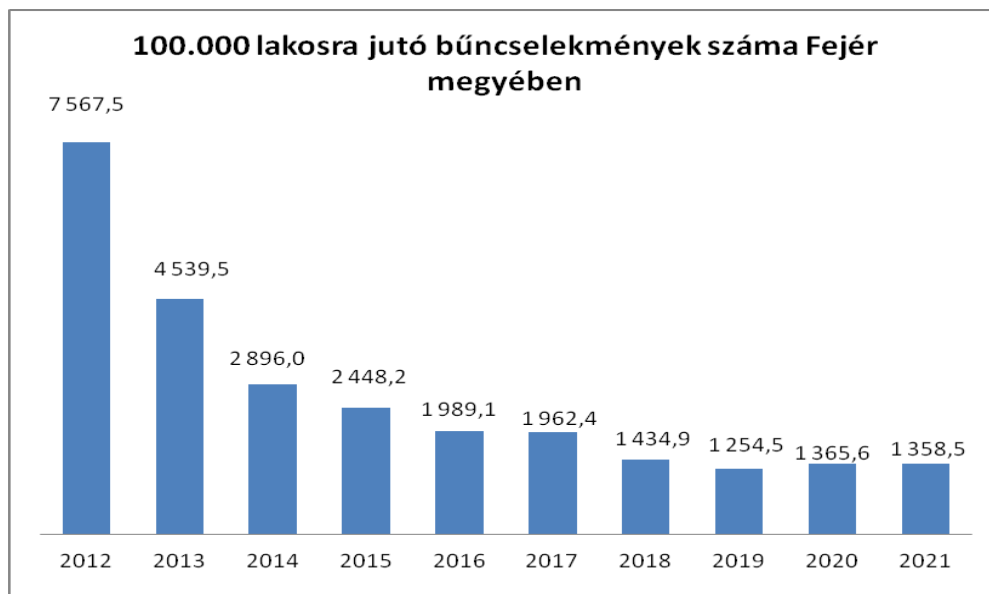
7. ábra



Forrás:

https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0008.html - Letöltés ideje: 2022. november 11.

8. ábra



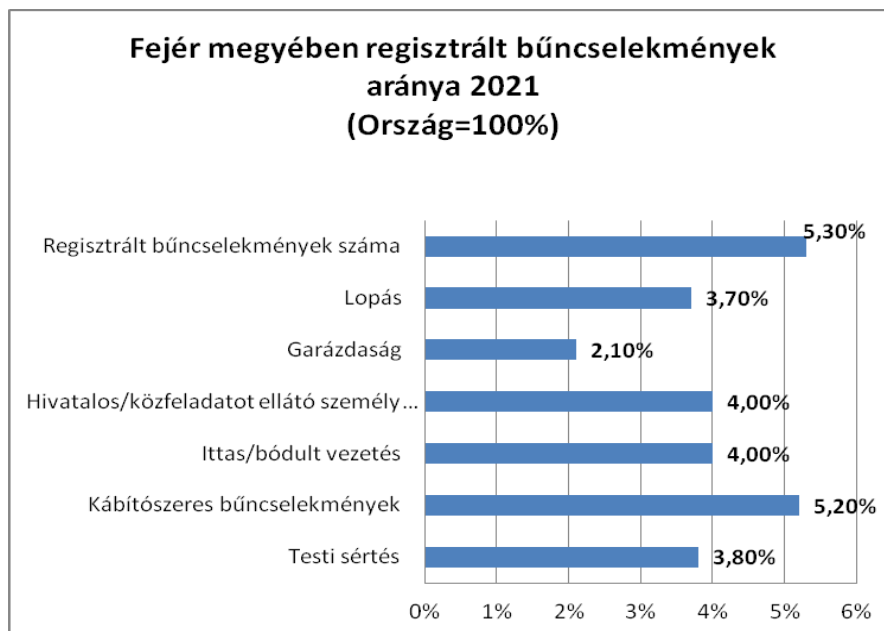
Forrás (a regisztrált bűncselekmények számát érintően):

https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0008.html - Letöltés ideje: 2022. november 11.

Forrás (népességi adatok körét érintően):

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/megy/222/index.html> - Letöltés ideje: 2022. november 11.

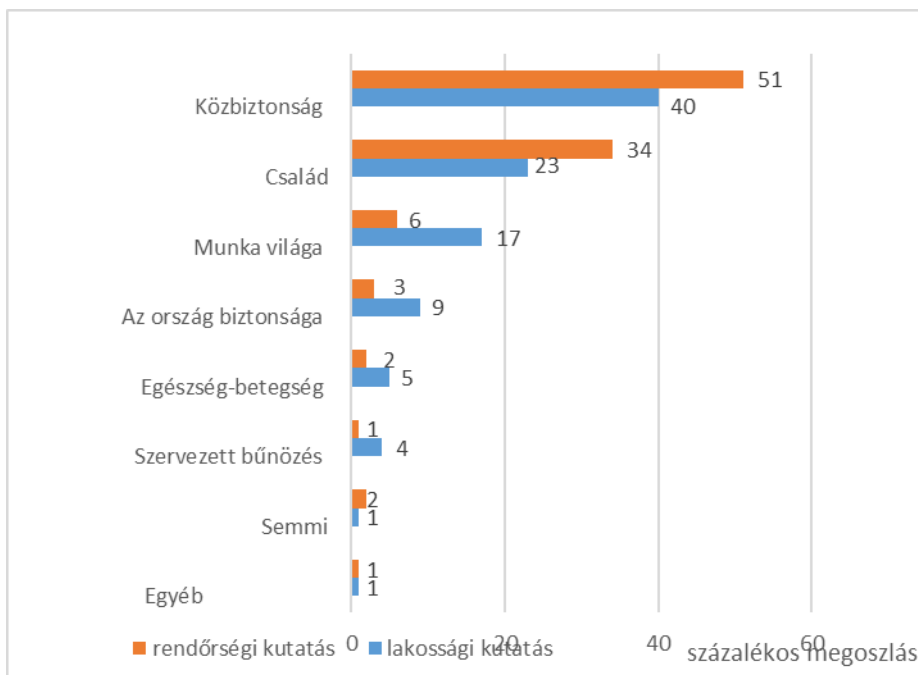
9. ábra



Forrás:

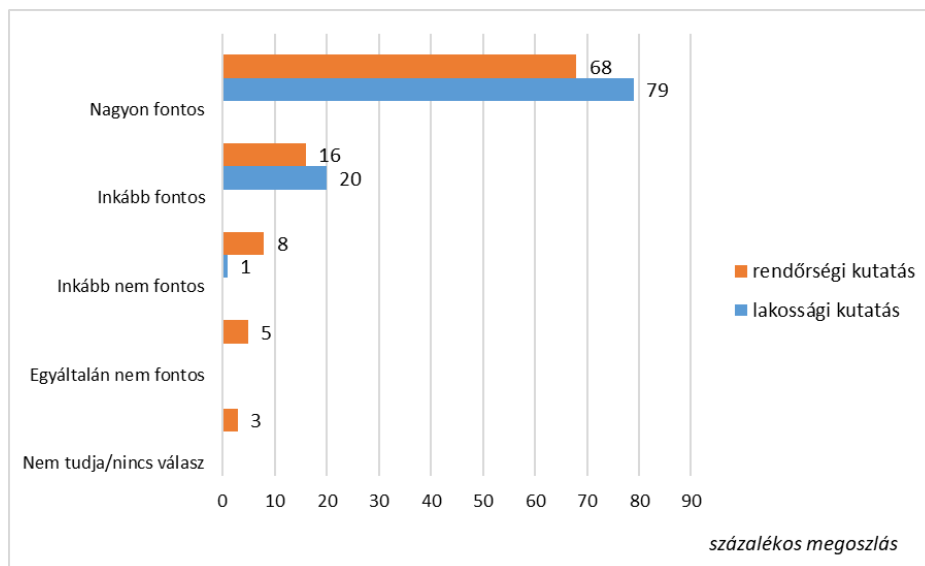
https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0008.html - letöltés ideje: 2022. november 11.

10. ábra: *A biztonság szót hallva, mi az, ami elsőként eszébe jut?*



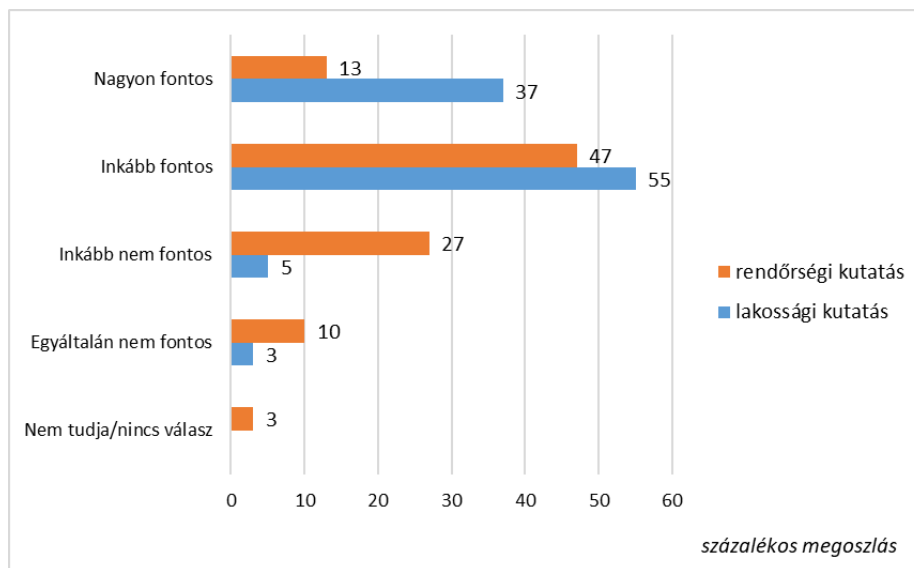
Forrás: saját szerkesztés

11. ábra: *A rendőrség fontosságának megítélése*



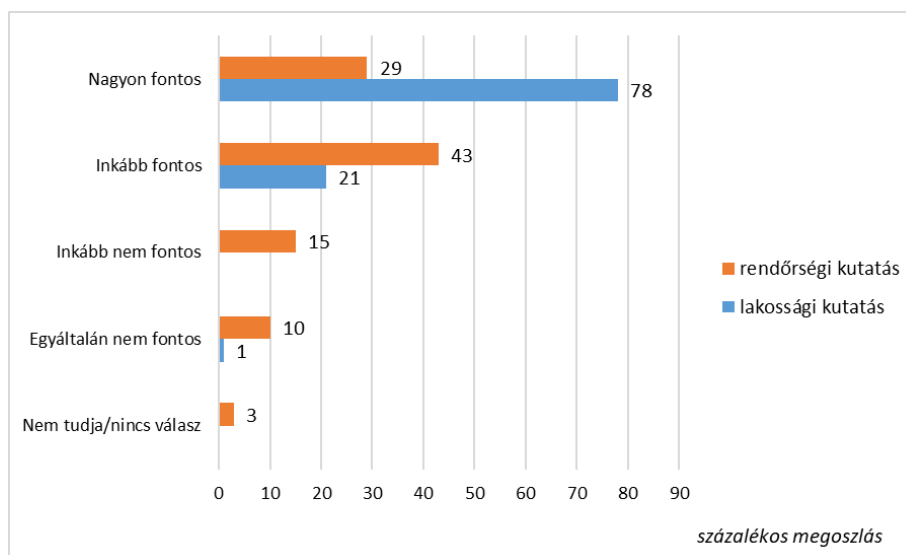
Forrás saját szerkesztés

12. ábra: *A polgárőrség fontosságának megítélése*



Forrás: saját szerkesztés

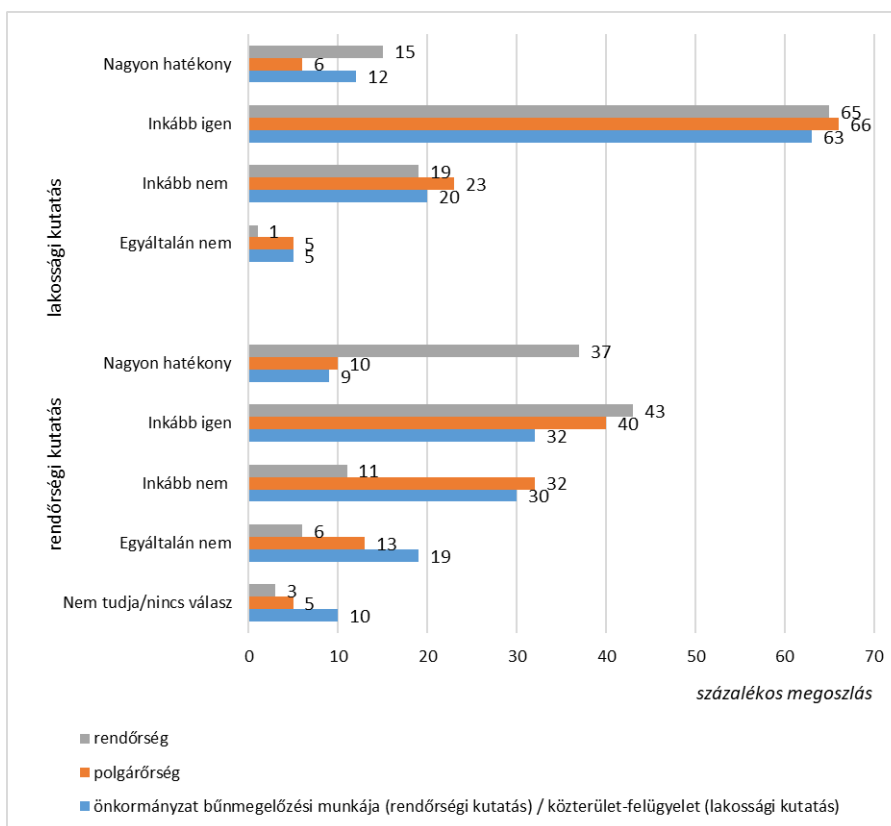
13. ábra: *Az áldozatvédelmi szolgálat fontosságának megítélése*



Forrás: saját szerkesztés

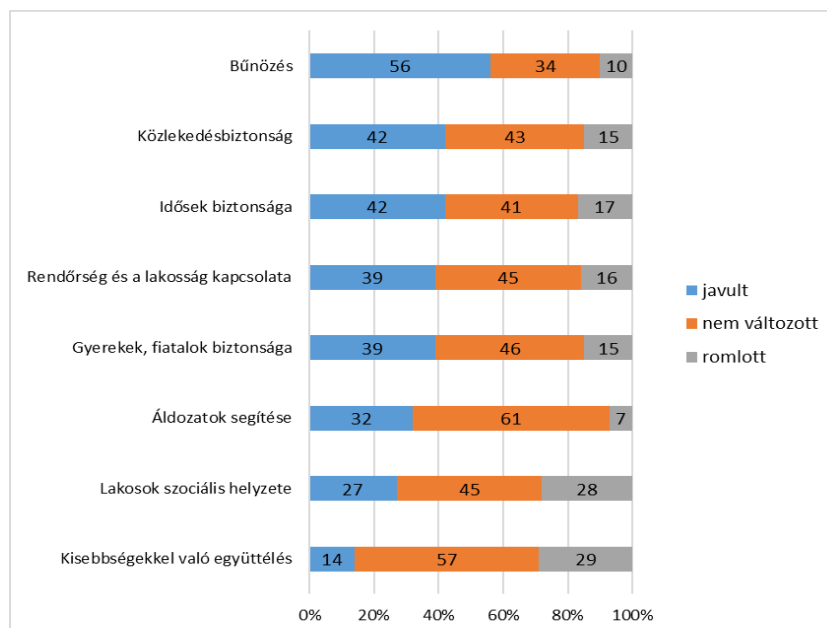


14. ábra: A rendőrség, a polgárőrség, az önkormányzati bűnmegelőzés és a közterület-felügyeleti munka hatékonyságának megítélése



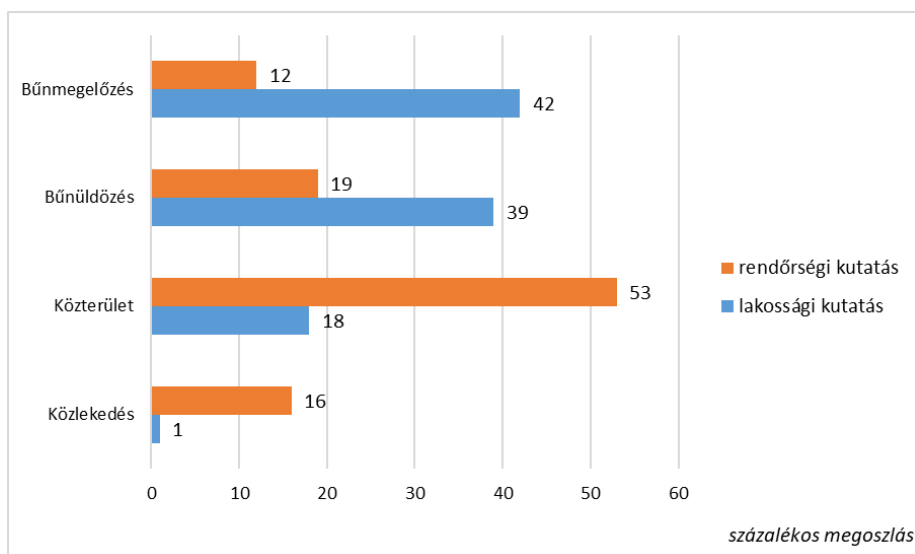
Forrás: saját szerkesztés

15. ábra: A biztonságérzetet befolyásoló közbiztonsági és szociális tényezők változása az elmúlt öt évben a megkérdezettek véleménye alapján (N=310)



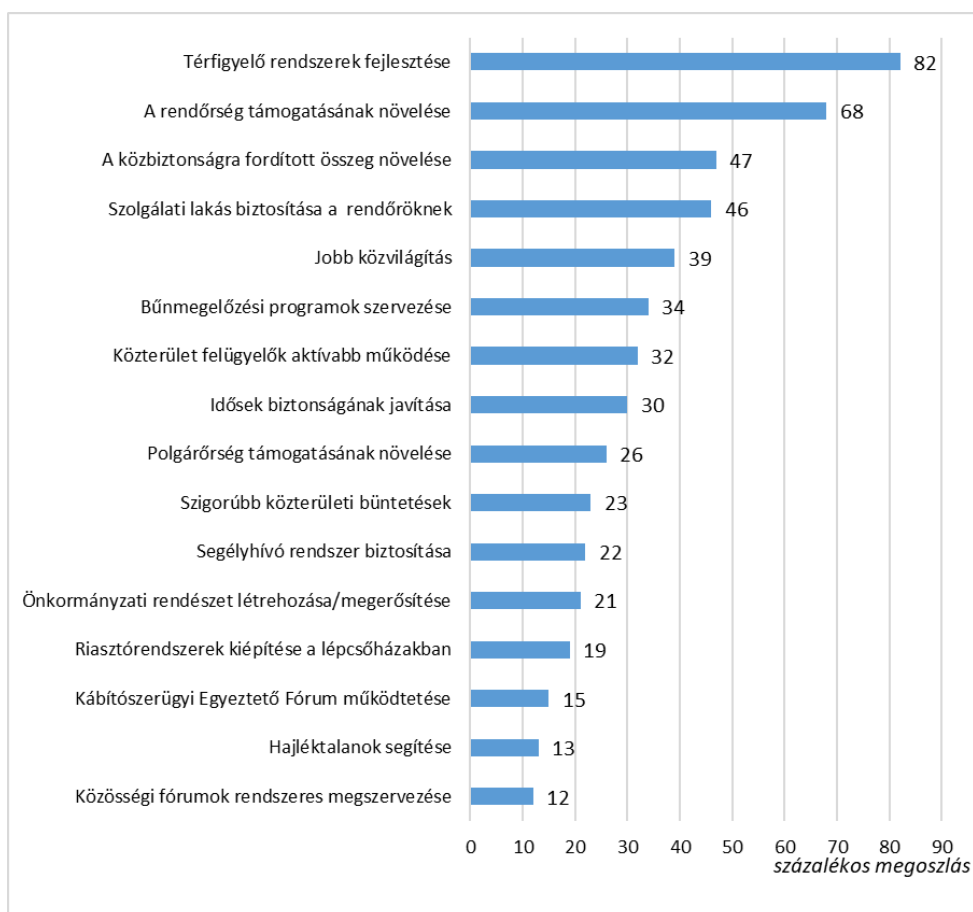
Forrás: saját szerkesztés

16. ábra: Fokozottabb rendőrségi fellépést igénylő területek a megkérdezettek véleménye alapján



Forrás: saját szerkesztés

17. ábra: Az önkormányzatok közbiztonsági tevékenységének fejlesztendő területei a megkérdezett rendőrök szerint



Forrás: saját szerkesztés

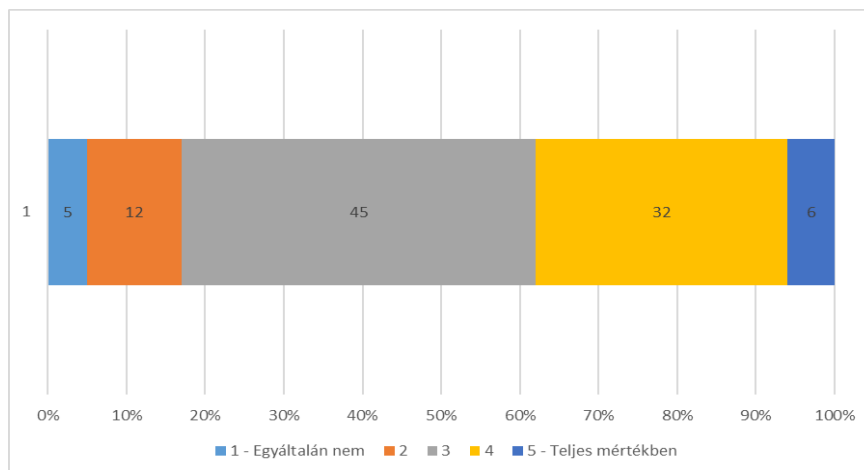


18. ábra: Az egyes intézkedéstípusok hozzájárulása a lakosság biztonságérzetéhez a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)



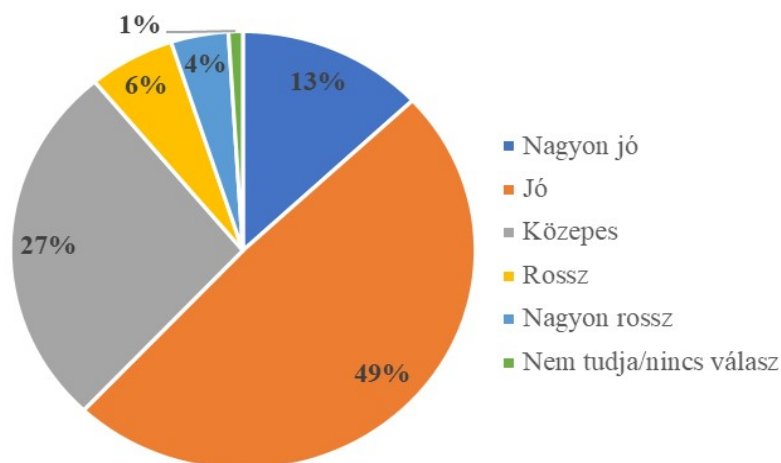
Forrás: saját szerkesztés

19. ábra: A rendőrségi tevékenységek a lakosság közbiztonsággal kapcsolatos igényeihez való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)



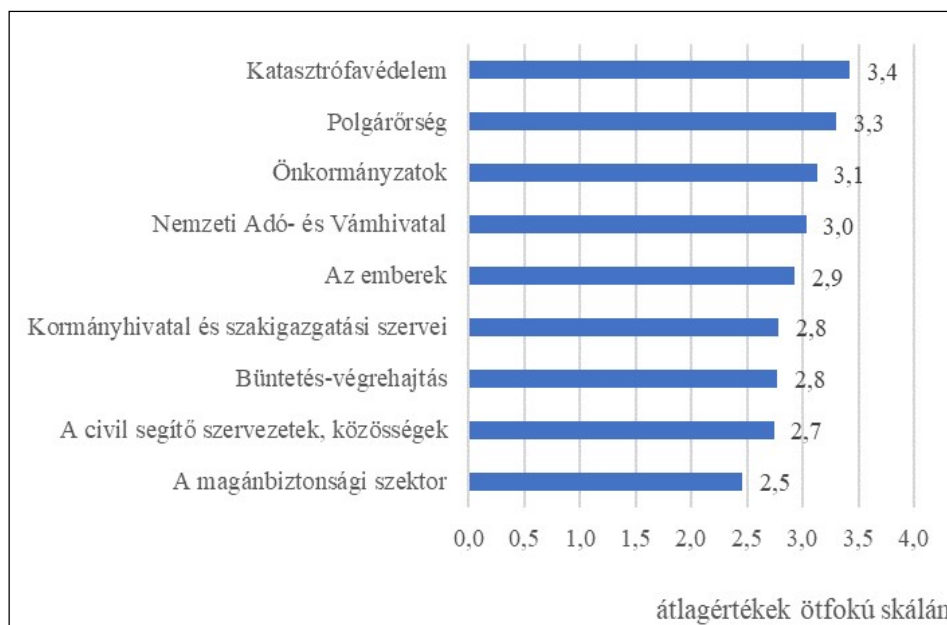
Forrás: saját szerkesztés

20. ábra: A közbiztonság megítélése a rendőrkapitányságok illetékességi területén a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)



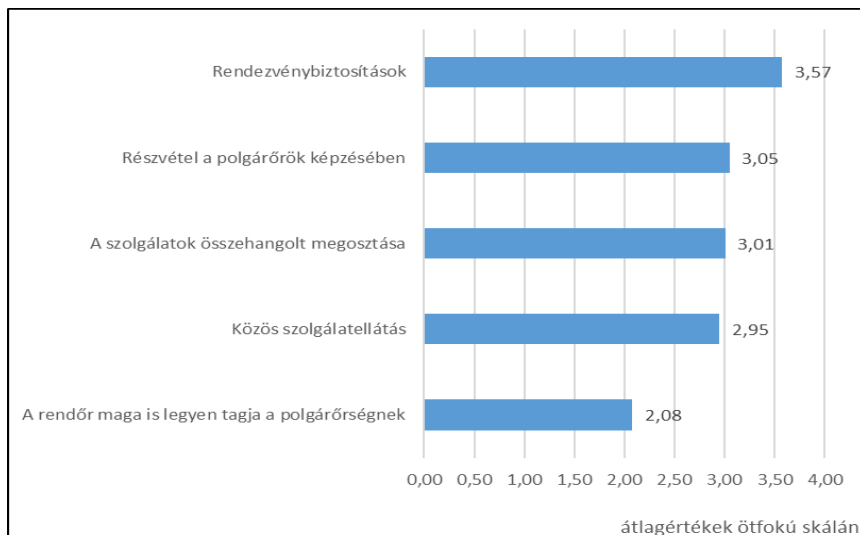
Forrás: saját szerkesztés

21. ábra: Egyes szervek és közösségek szerepe a mindennapi rendőri munka támogatásában a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)



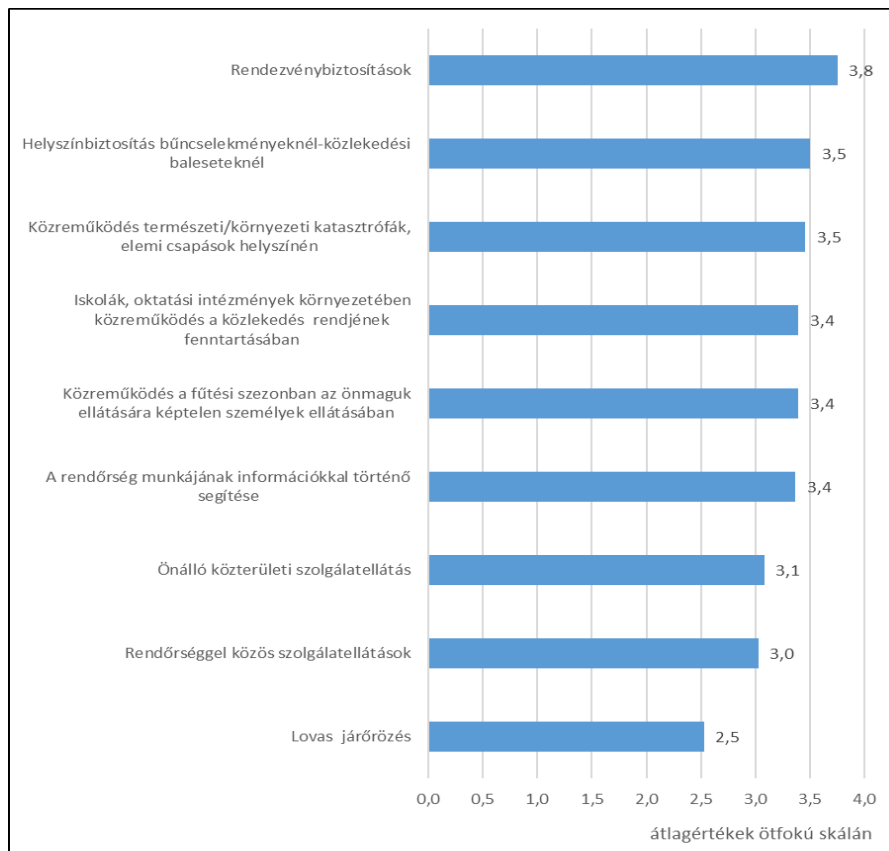
Forrás: saját szerkesztés

22. ábra: *A polgárőrökkel való együttműködés egyes módozatainak fontossága a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)*



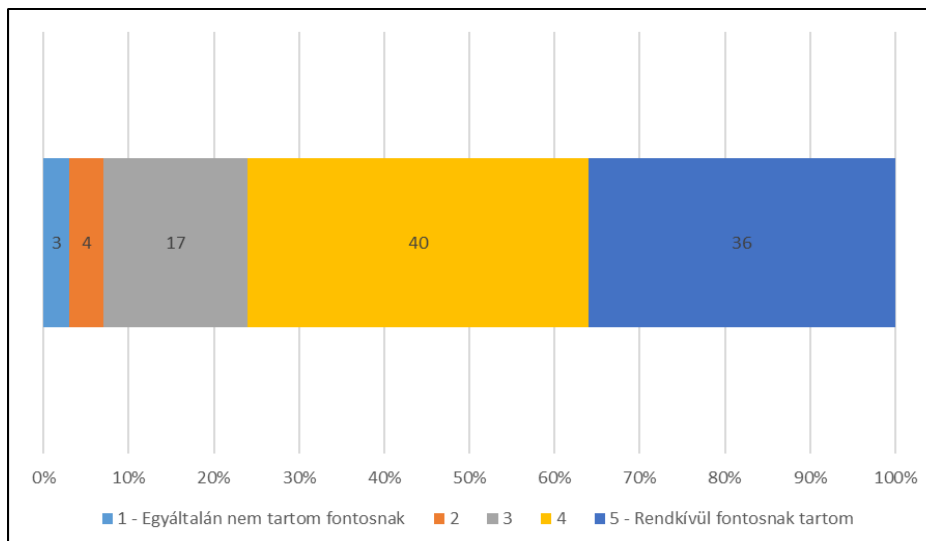
Forrás: saját szerkesztés

23. ábra: *A polgárőri tevékenység hatékonyságának megítélése az egyes tevékenységi köröket érintően*



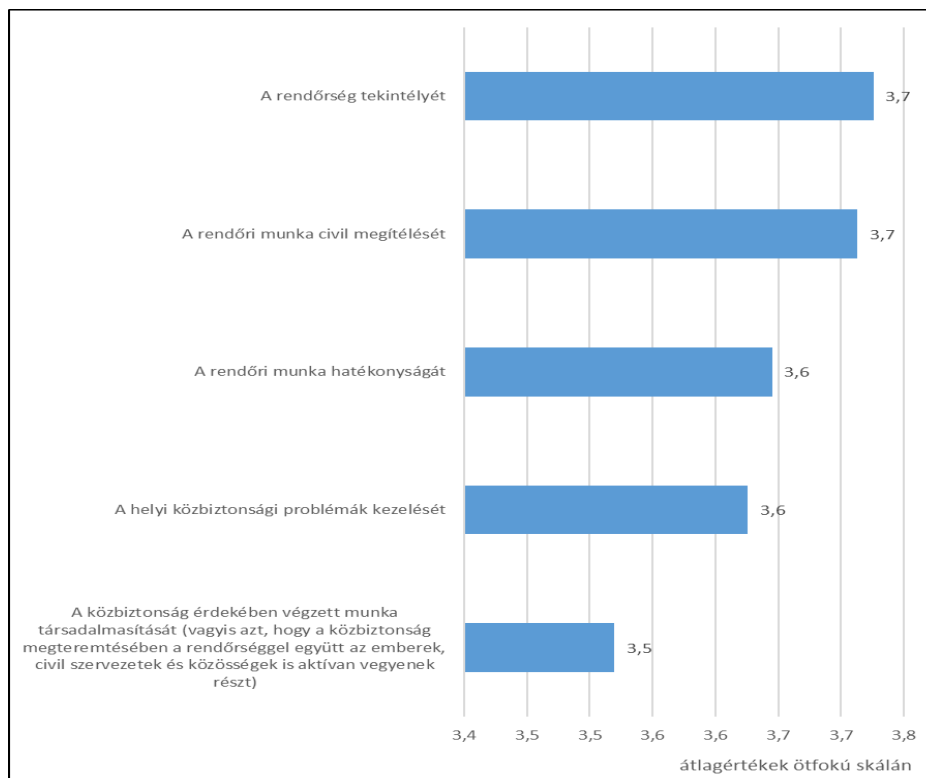
Forrás: saját szerkesztés

24. ábra: *A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat fontosságának megítélése a közterületi munka során*



Forrás: saját szerkesztés

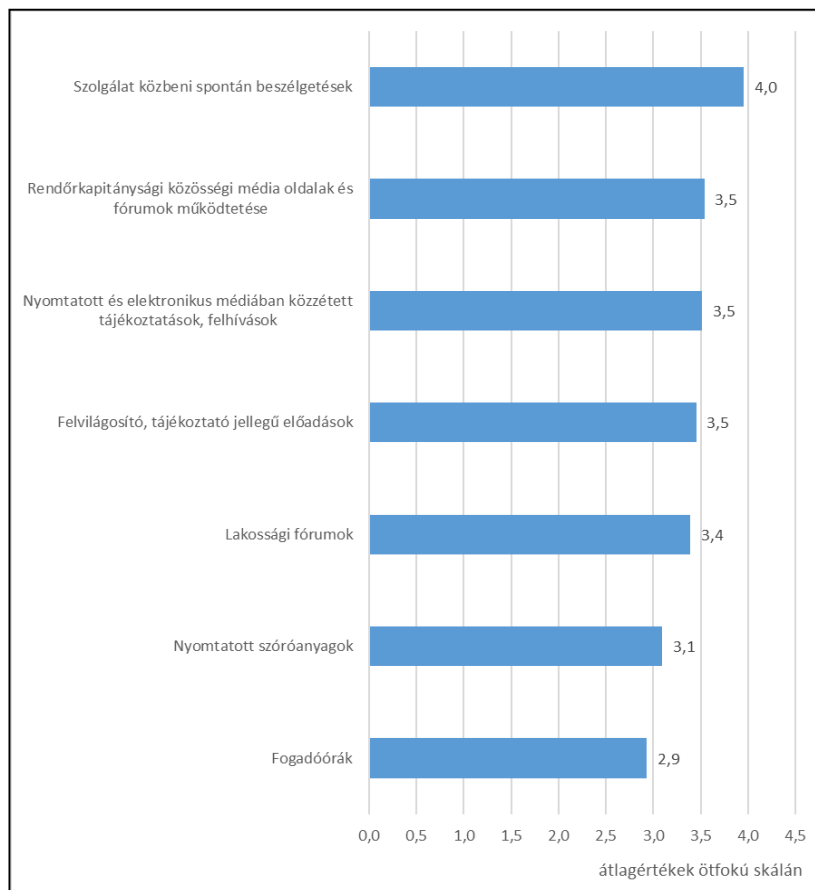
25. ábra: *A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolat befolyásának mértéke a rendőri munkával kapcsolatos egyes területekre (N=310)*



Forrás: saját szerkesztés

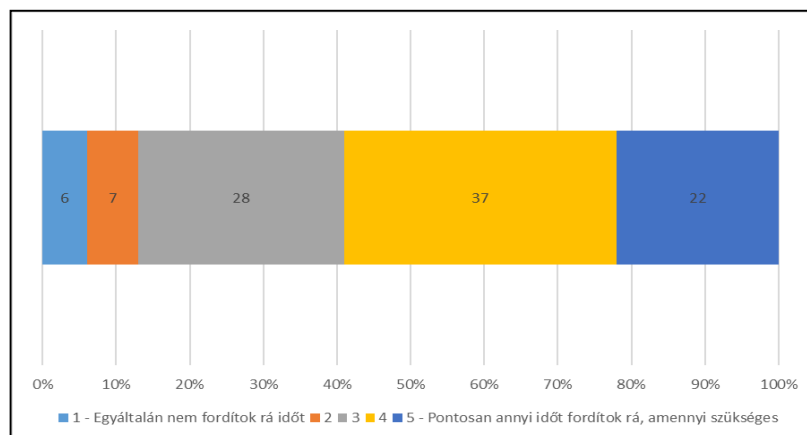


26. ábra: *A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) val kapcsolattartás egyes eszközeinek hatékonysága a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)*



Forrás: saját szerkesztés

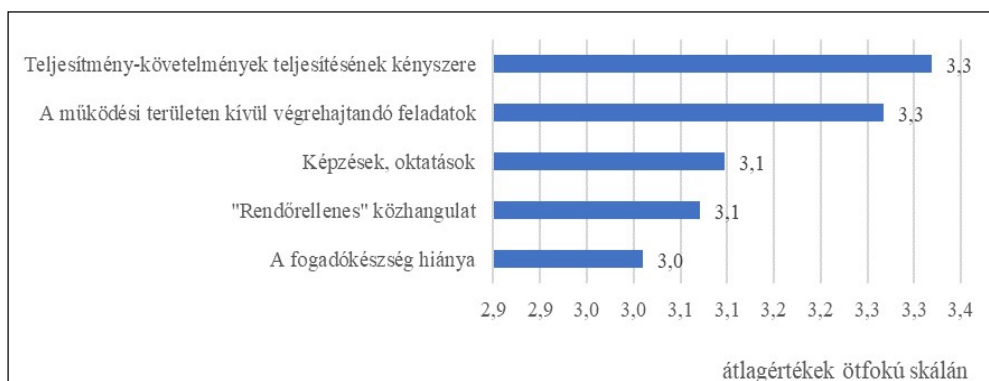
27. ábra: *A lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartásra szánt idő mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)*



Forrás: saját szerkesztés

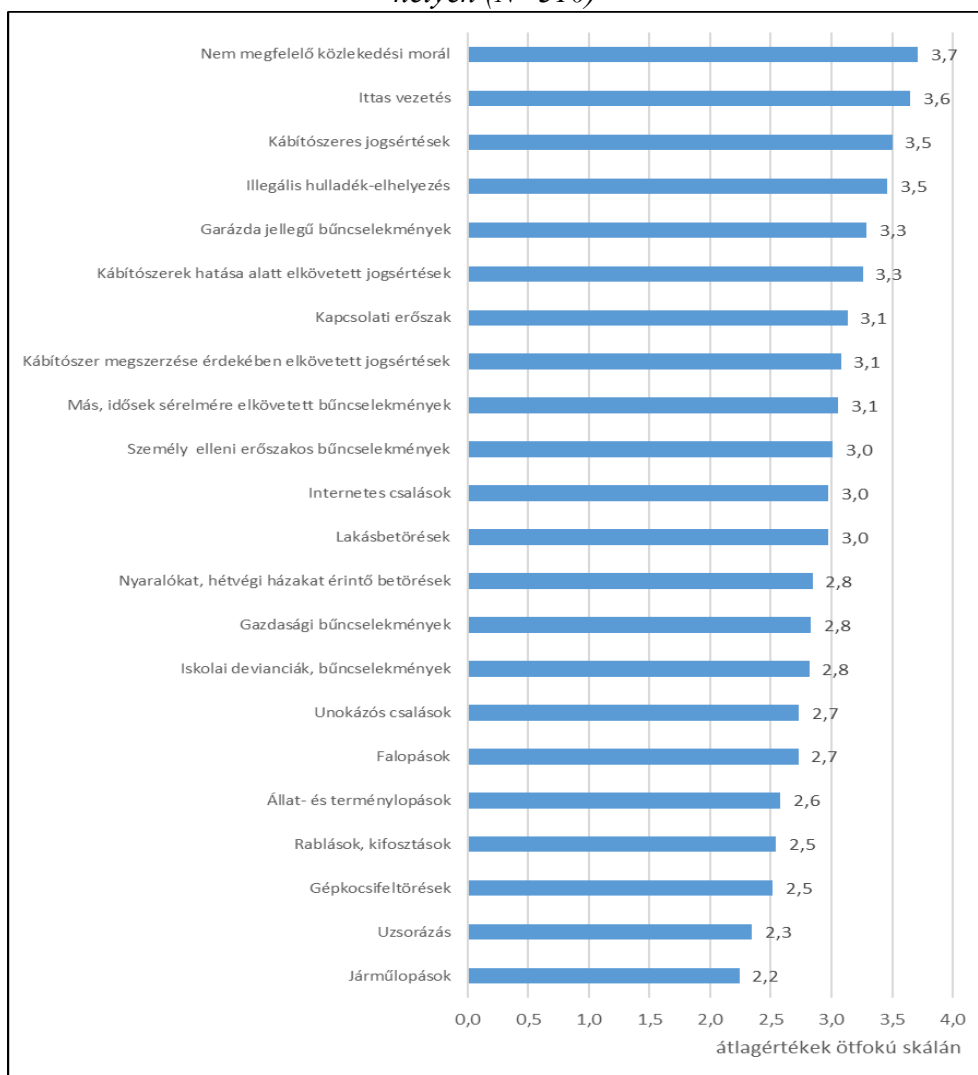


28. ábra: Egyes tényezők akadályozó szerepének mértéke a lakossággal (civil szervezetekkel, közösségekkel) való kapcsolattartás szempontjából (N=310)



Forrás: saját szerkesztés

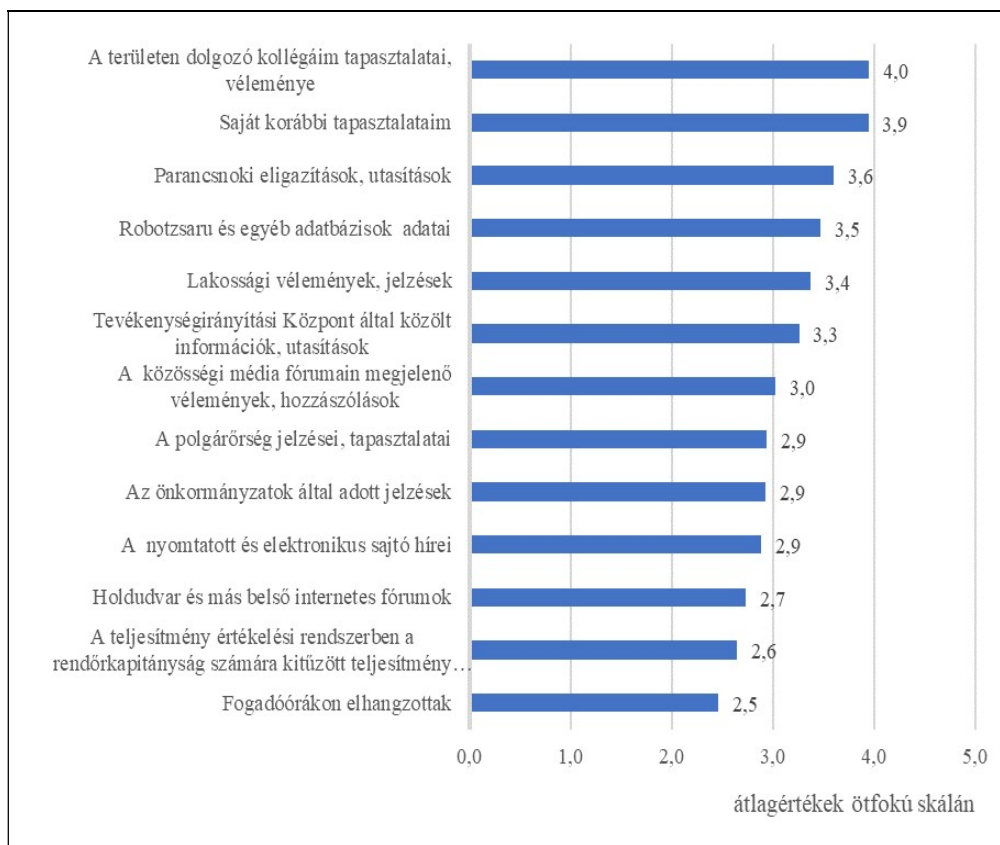
29. ábra: Közbiztonsági problémák súlyossága a megkérdezett rendőrök szolgálati helyén (N=310)



Forrás: saját szerkesztés

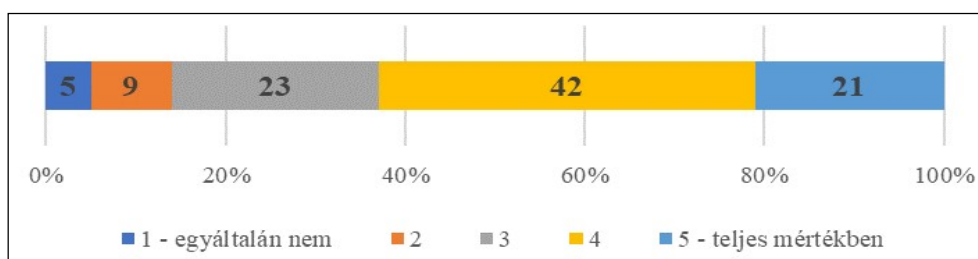


30. ábra: Információszerzés forrásai és azok fontossága a napi közterületi munka során



Forrás: saját szerkesztés

31. ábra: A rendőrkapitányságon végzett közterületi tevékenység valós közbiztonsági problémák kezeléséhez való hozzájárulásának mértéke (N=310)



Forrás: saját szerkesztés



32. ábra: Egyes rendőri tevékenységek közbiztonság javításához való hozzájárulásának mértéke a megkérdezett rendőrök szerint (N=310)



Forrás: saját szerkesztés



6. számú melléklet: A vezetői interjú kérdései

1. Mesélj kérlek a pályafutásodról. Mióta vagy rendőr? Milyen utat jártál be a jelenlegi beosztásodig?
2. Mi motivált arra, hogy vezető légy?
3. Amikor a közbiztonságról esik szó, Te mit értesz alatta?
4. Mit gondolsz arról, mi múlik ma egy rendőrkapitányság vezetőjének személyén?
5. Tud-e egy vezető a tevékenységén keresztül hatással lenni a közbiztonságra, és ha igen, hogyan? (Vagy leginkább a beosztottaira tud hatással lenni?)
6. Mi azok a szakmai kérdések, amivel a legszívesebben foglalkozol? Miért?
7. Mik azok, amikkel nem szívesen? Miért?
8. Hogy látod az általad vezetett rendőrkapitányság területének közbiztonságát? Hogy alakult ez az itt töltött beosztotti és vezetői idő alatt?
9. Miben rejlik a rád bízott rendőrkapitányság specialitása? Mennyiben tér el az itteni rendőri tevékenység a megye többi kapitányságától?
10. A közbiztonság állapotát milyen információk és adatok alapján ítéled meg?
11. Véleményed szerint a rendőrkapitányság elé kitűzött teljesítménycélok és a mért teljesítmény mennyiben tükrözi vissza a rendőri tevékenység közbiztonságra gyakorolt valós hatását?
12. Mennyiben határozzák meg a rendőrkapitányság munkáját a központi feladatok? Ezek mennyire illeszkednek az általad vezetett rendőrkapitányság területén jellemző tényleges közbiztonsági helyzethez?
13. Milyen lehetőségeid vannak a területedre jellemző speciális problémák kezelésére?
14. A közbiztonság ügyében kiket tartasz a rendőrkapitányság legfontosabb együttműködő partnereinek?
15. Milyen módon vonod be a lakosságot a helyben jelentkező közbiztonsági problémák azonosításába? (lakossági fórumok, fogadóórák, közösségi média felületek stb.) Mennyire tartod ezeket fontosnak?
16. Milyen módon történik a kollégáid érzékenyítése a lakosság által jelzett problémákra?
17. Miként jelentkezik az általad vezetett rendőrkapitányságon a központi feladatok elvonó hatása?
18. Hogyan oldható meg az elvonó hatás ellensúlyozása helyben?
19. Hogyan értékeled az ESR-112 rendszer eddigi működését?
20. A rendőri munka egyre több területén tapasztalható, hogy az elektronikus ügyintézés átveszi a személyes kapcsolattartás helyét. Ez mind a rendőrség külső kapcsolataira, mind pedig a belső, kollégák közötti ügyintézésre érvényes. Tapasztalataid alapján milyen módon hat ez a külső és belső kapcsolatokra?
21. Ha lehetőséged lenne a rendőrség megreformálására, melyek lennének ebben a legfontosabb változtatások?



7. számú melléklet¹¹⁶: A körzeti megbízotti szabályzatról szóló 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás¹¹⁷ főbb változásai a 25/2022. (VIII.11.) ORFK utasítás hatályba lépésével.¹¹⁸

(...)

1. Ezen utasítás hatálya kiterjed:

a) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (a továbbiakban: Rendőrség) központi szervére;

b) a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (a továbbiakban: ROKK);

c) a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra;

d) a rendőrkapitányságokra.

~~2. A körzeti megbízotti szolgálat a Rendőrség közrendvédelmi szolgálati ágának egyik szolgálati formája, amelynek alapvető célja a körzeti megbízotti működési körzetben található településeken:~~

A körzeti megbízotti szolgálat a Rendőrség közrendvédelmi szolgálati ágának egyik szolgálati formája, amelynek alapvető célja

~~a) a Rendőrség állandó, közvetlen kapcsolatának kialakítása és fenntartása az állampolgárokkal, a települési önkormányzatokkal, a helyi lakossági, civil és gazdálkodó szervezetekkel;~~

~~b) a rendőri jelenlét biztosítása;~~

~~c) a Rendőrség hatáskörébe tartozó jogszabályban, valamint közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott helyi bűnmegelőzési, bűnüldözési és rendészeti feladatok folyamatos ellátása;~~

a) a körzeti megbízotti működési körzetben található településeken a Rendőrség állandó, közvetlen kapcsolatának kialakítása és fenntartása a lakossággal, a települési önkormányzatokkal, a helyi lakossági, civil és gazdálkodó szervezetekkel;

b) a rendőrkapitányság illetékességi - Budapest tekintetében annak - területén a rendőri jelenlét biztosítása;

c) a rendőrkapitányság illetékességi - Budapest tekintetében annak - területén a Rendőrség hatáskörébe tartozó - jogszabályban, valamint közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott - helyi bűnmegelőzési, bűnüldözési és rendészeti feladatok folyamatos ellátása, a jogsértések megelőzése, felderítése és az azokra történő reagálás.”

(...)

~~15. A rendőri feladatok összehangolása, a szolgálat ellátásának hatékonysága érdekében az egymással határos körzeti megbízotti működési körzetekben szolgálatot teljesítő körzeti megbízottak 4-10 fős szolgálati csoportokba szervezhetők (a továbbiakban: körzeti megbízotti csoport). A maximális létszámot úgy kell meghatározni, hogy ezen utasításban meghatározott feladatok végrehajthatóak legyenek. A körzeti megbízotti csoportok tevékenységét úgy kell szervezni, hogy az egyes körzeti megbízotti csoportba beosztott körzeti megbízott távolléte esetén is a körzeti megbízotti csoport körzeti megbízotti működési körzetében a folyamatos rendőri lefedettség akár több körzeti megbízott közös szolgálatellátásával biztosított legyen.~~

A 2. pont a) alpontjában meghatározott körzeti megbízotti feladatok összehangolása, a szolgálat ellátásának hatékonysága érdekében az egymással határos körzeti megbízotti

¹¹⁶ A kihúzott szöveg a 26/2015 (XII.9) ORFK utasítás 2022. augusztus 11-e előtti, a sárgával jelölt az ezt követő állapota.

¹¹⁷ Közzétételére a Hivatalos Értesítő 61. számában került sor, 2015. december 9-én.

¹¹⁸ Közzétételére a Hivatalos Értesítő 46. számában került sor, 2022. augusztus 11-én.



működési körzetekben szolgálatot teljesítő körzeti megbízottak 4-10 fős szolgálati csoportokba szervezhetők (a továbbiakban: körzeti megbízotti csoport). A maximális létszámot úgy kell meghatározni, hogy ezen utasításban meghatározott feladatok végrehajthatóak legyenek. A körzeti megbízotti csoport tevékenységét - akár több körzeti megbízott közös szolgálatellátásával - úgy kell szervezni, hogy a működési körzetében a rendőri lefedettség az egyes körzeti megbízotti csoportba beosztott körzeti megbízott távolléte esetén is biztosított legyen.”

16. A körzeti megbízotti tevékenység összehangolásáért felelős parancsnok:

a) köteles:

(...)

„ag) a rendőrkapitányság illetékességi területén a közterületi jelenlét folyamatos biztosítása érdekében a körzeti megbízotti szolgálatot a járőrszolgálattal összehangoltan szervezni;”

(...)

21. ~~A körzeti megbízott a körzeti megbízotti működési körzetéből eseti jelleggel kizárólag:~~
A körzeti megbízott a rendőrkapitányság illetékességi területéről eseti jelleggel:”

(...)

„f) kísérorri feladat ellátása esetén;

g) szolgálatparancsnoki feladat ellátása esetén”

vonható el.

22. ~~A körzeti megbízott a 21. pontban foglaltakon kívül a körzeti megbízotti működési körzetén kívül a megyei (fővárosi) rendőr főkapitányság rendészeti rendőrfőkapitány-helyettesének eseti, írásos engedélye alapján vonható el, legfeljebb 1 hónap időtartamra.~~

(...)

24. ~~A körzeti megbízott járőr vezetőjeként közterületi szolgálat végrehajtására járőrrel közösen beosztható. A közrendvédelmi szakterületért felelős vezető köteles a közös közterületi szolgálatot úgy szervezni, hogy a feladatellátás a 21-22. pontban meghatározottak kivételével a körzeti megbízott működési körzetében történjen.~~

„24. A körzeti megbízott szolgálatba járőrrel együtt is beosztható, mely során a parancsnokként kijelölt rendőr a körzeti megbízott.”

25. A körzeti megbízott olyan feladattal nem bízható meg, amely az eredeti alaptevékenység ellátásától elvonja, így nem osztható be, illetve nem vehető igénybe:

a) fogdaóri és kísérorri szolgálatba;

(...)

d) szolgálatparancsnoki beosztásba, kivéve ideiglenes átrendelés alapján (Hszt. 61. §);

V. FEJEZET

A KÖRZETI MEGBÍZOTT FELADATAI

1. Általános feladatok

44. ~~A körzeti megbízott elősegíti a lakossággal történő kapcsolattartást, valamint az ügyei(k) intézését.~~

„44. A körzeti megbízott a 2. pont a) alpontjában meghatározott feladatait elsősorban a részére meghatározott működési körzetben látja el. A körzeti megbízott a 2. pont b)-c) alpontjában meghatározott feladatokat - a 25. pont rendelkezéseire tekintettel - a rendőrkapitányság illetékességi - Budapest tekintetében annak - területén hajtja végre a Járőr- és Őrszolgálati Szabályzatról szóló ORFK utasítás alapján.”



(...)

2. Rendészeti feladatok

~~50. A körzeti megbízott a körzeti megbízotti működési körzetében rendszeresen ellenőrzi a körzetleírásban szereplő bűnügyi és rendészeti szempontból releváns területeket, helyeket.~~

„50. Amennyiben ez a működési körzetének közbiztonsági helyzetére nem jár hátránnyal, és a 2. pont a) alpontjában foglalt feladatok ellátását nem veszélyezteti, a körzeti megbízott rendszeresen ellenőrzi a rendőrkapitányság illetékességi területén található, bűnügyi és rendészeti szempontból releváns helyeket, területeket.”

(...)

c) amennyiben a közlekedés biztonsága megkívánja, ~~a körzeti megbízotti működési körzetében lévő~~ iskolák előtt az érkezési és a távozási időszakban elősegíti a gyalogosok, különösen a gyerekek úttesten történő balesetmentes átkelését;

(...)

56. A körzeti megbízott a ~~körzeti megbízotti működési körzetének~~ „rendőrkapitányság illetékességi területének jellegétől függően ellátja az alábbi speciális közlekedésrendészeti feladatokat:

a) a vasútbiztonsági feladatok:

aa) a vasúti közlekedésre vonatkozó rendelkezések, biztonsági előírások, az ebből adódó rendőri feladatok megismerése,

ab) szoros együttműködés kialakítása a körzeti megbízotti működési körzetben levő vasúti létesítmények dolgozóival, a munkájuk segítése, tőlük segítség kérése,

ac) a közforgalom számára nyitva álló vasúti létesítmények területén az általános bűnmegelőzési és közrendvédelmi feladatok ellátása,

ad) a közúti-vasúti keresztezések biztonságának fenntartása és fokozott felügyelete;

b) a vízrendészeti feladatok:

ba) a körzeti megbízotti ~~működési körzetben lévő~~ folyók, tavak és egyéb szabad vizek sajátosságainak, az azokon történő vízi közlekedésre, halászatra, horgászatra, fürdőzésre, jégen tartózkodásra vonatkozó szabályok megismerése, a szabályok betartásának folyamatos ellenőrzése,

(...)

57. A körzeti megbízott a ~~schengeni külső határon~~ „külső és schengeni belső határon, valamint a mélységi ellenőrzések során ellátja” az alábbi határrendészeti feladatokat:

a) az illegális migráció szempontjából gyanús személyeket, csoportokat igazoltatja, a gyanús gépjárműveket ellenőrzi;

b) részt vesz a tiltott határátlépéssel vagy annak kísérletével, embercsempészettel vagy más, államhatárhoz kapcsolódó szabálysértésekkel és bűncselekményekkel gyanúsítható személyek felkutatásában;

c) információt gyűjt az illegális migrációval kapcsolatos jogsértésekre vonatkozóan.



8. számú melléklet: Kritikus tömeg elvére épülő vezetés a praxisomban

(..)