

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

## RENDŐRSÉG ÉS RENDÉSZET

*A rendészet a közigazgatás kiemelkedően fontos területe, Érdemes tehát körültekintően megvizsgálni azt, hogy miként alakult, fejlődött a rendészet szabályozása, szervezetrendszere az elmúlt évtizedekben, ezt követően kerülhet sor az aktuális helyzetértékelésre. Ezen túlmenően hasznos nemzetközi kitekintéssel élni a rendészet trendjeit, tendenciáit kutatva, és részletesen foglalkozni a rendészet társadalmi megítélését, az állampolgárok véleményét, vagy a szubjektív biztonságérzet alakulását firtató kutatások eredményeivel, amelyek nem ritkán eltérő képet mutatnak, mint a vonatkozó statisztikák.*

### 1. RELEVÁNS KÖRÜLMÉNYEK, ELŐZMÉNYEK

Mielőtt belekezdünk a rendészet vizsgálatába, érdemes egy pillanatra elidőzni a téma kiinduló alapját képező biztonság fogalmánál. Minden korábbinál időszerűbb újragondolni, hogy mit értünk pontosan biztonság alatt, hiszen az elmúlt bő két évtizedben bekövetkezett hatalmas horderejű társadalmi, politikai, jogi változások, valamint a tudományos eredmények és műszaki, technikai fejlődés fényében ez elengedhetetlen a tisztánlátáshoz. A biztonság sarokpontjai megváltoztak, de legalább jelentős átalakulás mutatkozik, a fenyegető veszélyek, kihívások akár néhány év alatt is jelentősen változnak, legyen az külső vagy belső biztonság kérdése. A kilencvenes évek közepén egészen más kihívások foglalkoztatták a biztonságért felelős szervezeteket, mint manapság, hatalmasat változott a világ ezen a téren is. A legfontosabb kérdés azonban változatlan, az állam erre felhatalmazott szervezetei milyen gyorsan képesek egyrészt azonosítani a releváns veszélyeket, másrészt a döntéshozó szabályozással követni azt. A rugalmasság, az állandó jelleggel változó körülményekhez történő alkalmazkodás egyre többet hangoztatott elvárás, amely a siker kulcsa lehet a jövő rendészetében. Egyre többen beszélnek biztonságtudományról és annak különböző leágazásairól.

Ahhoz, hogy megértsük a rendészet jelenlegi rendszerét, érdemes visszapillantani a múltba. A rendszerváltás politikai értelemben komoly fordulópontra volt az ország történetében és tegyük hozzá, az lehetett volna a rendészet aspektusából is.

A rendszerváltás egyik nagy kérdése az volt, hogy miként értelmezi újra a rendőrség szerepét. Horváth Balázs, az Antall kormány belügyminisztere így vélekedik a rendszerváltás előtti rendőrségről:

[...] a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmesség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.<sup>1</sup>

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását” – írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében.<sup>2</sup> Szamel Lajos 1990-ben megfogalmazott álláspontja szerint a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie, azonban ez a felfegyverzettség nem azonos a militarizáltsággal, vagyis a katonai hierarchiával, katonai fegyelemmel és teljes centralizáltsággal. Egy fegyveres és egyenruházott szervnek nem kell feltétlenül katonailag is szervezettnek lenni. Sőt, Szamel professzor azt a helyes következtetést is levonja, miszerint a diszfunkciók, illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség civilizálása, státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani.<sup>3</sup>

Ezek alapján egyértelműnek tűnt a változtatás igénye a rendőrség demilitarizálására, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztására. Ehhez képest az 1994-es rendőrségi törvény<sup>4</sup> nem hozott érdemi változásokat, gyakorlatilag a „rég rendszer” élt tovább, holott a törvény indokolásában a jogalkotó maga is kinyilvánítja, hogy folytatódnia kell a rendőri szervezet demilitarizálási folyamatának. A kérdés véglegesen az ún. szolgálati törvény (Hszt.)<sup>5</sup> elfogadásakor dőlt el, ekkor vált világossá, hogy a demilitarizálási szándék meghiúsulásának az oka, a célként kitűzött katonai rendvédelem kiépítése.<sup>6</sup> Az említett Hszt. a szolgálati viszonyt a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozta. Az általános indokolásból világosan és egyértelműen kiderült, hogy a jogalkotási folyamatnak ez az eleme a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik.<sup>7</sup> Ez a rendkívül káros és meghatározó hatás máig érzékelhető a rendészetiünkben.

Az 1980-as években mind többen kezdtek el foglalkozni a küszöbön álló rendszerváltás rendészeti vetületével, azaz miként lehet átalakítani a centralizált, hata-

<sup>1</sup> HORVÁTH Balázs: „A jövő rendőrségéért” *Belügyi Szemle* 1990/4.

<sup>2</sup> SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban* (Budapest: Sik 1998) 107.

<sup>3</sup> SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai* (Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 1990) 91-92.

<sup>4</sup> *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv.*

<sup>5</sup> *Az 1996. évi XLIII. tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról* (hatályon kívül).

<sup>6</sup> SZIKINGER (2. lj.).

<sup>7</sup> SZIKINGER (2. lj.) 108.

lom szolgálatában álló rendészetet és megteremteni a modern, demokratikus jogállami rendőrséget és a rendészet további szerveit. A kilencvenes években azután a nagy lendület alábbhagyott, ami elsősorban annak volt köszönhető, hogy a politikai erők nem tudtak érdemi párbeszédet folytatni, nem alakult ki konszenzus a rendészet terén a legfontosabb kérdéseket tekintve, így nem jöhettek létre kormányzati ciklusokon átnyúló rendészeti koncepciók. Ezzel együtt a rendszerváltás óta valamennyi kormány a zászlajára tűzte a „hatékony és eredményes” rendészet megteremtését, más és más szlogenekbe bújtatva. Most eltekintek az egyes kabinetek által megvalósítani kívánt stratégiák, programok részletes elemzésétől, pusztán „szűrőpróbaszerűen” pillantsunk bele az első demokratikusan választott kormány elképzeléseibe. Az Antall-kormány programja egy polgárbarát rendőrség megteremtését kívánta megvalósítani, amely demokratikusan, a jogállam alapelveinek messzemenő figyelembevételével működik.<sup>8</sup> Érdekes megállapítás, hogy a program kárhoztatja a múlt örökségét, mégis egy egységes centralizált rendőrség fenntartása mellett tesz tanúbizonyságot. Ez a program nem a reformokban és a hosszú távú stratégiai tervezésben látja a modernizáció útját, hanem a korszerű technikai háttér megteremtésében.

Sokatmondó, hogy az ötödik kormányzati ciklusban, 2007-ben készült rendvédelmi stratégia az alábbiakat állapította meg:

A rendvédelmi szervekre vonatkozó stratégiai koncepción túlmutatóan mielőbb szükséges megkezdeni egy átfogó, a Kormány – rendvédelmet, rendészetet, közbiztonságot és magánbiztonságot teremtő, illetve fenntartó – alkotmányos kötelezettségeit és feladatait egységes egészként kezelő, tudományos megalapozottságú, az ország belső biztonságát teljes körűen feltáró rendészeti koncepció elkészítését.<sup>9</sup>

A rendszerváltás óta regnáló kormányok programjai rendészeti részeinek alapos vizsgálatát elvégző Finszter professzor arra a megállapításra jutott, hogy a stratégiai szemlélet hiánya érhető tetten. Az ok könnyen beazonosítható. A közép, hosszú távú konkrétumokat tartalmazó rendvédelmi fejlesztési terv esetében reális a veszélye annak, hogy a várt eredmények realizálódása csak egy vagy két politikai ciklus múlva következhet be, így közvetlen politikai haszonnal nem jár, éppen ezért kézenfekvőbb volt politikai ciklusokra korlátozódó elképzeléseket kitézni. Nyugaton régen felismerték ennek jelentőségét és elfogadták a ciklusokon átívelő reformok szükségességét a rendészet terén is.<sup>10</sup>

Az újabb és újabb hangzatos ígéreték és kísérletek az egyes ciklusokon belüli erőtlen próbálkozások maradtak, hiszen a politikai konszenzus hiánya miatt valamennyi kormány a saját ciklusa alatt próbált meg érdemi reformokat megvalósítani, jobbára eredménytelenül.

<sup>8</sup> MACHOS Ferenc: *A nemzeti megújulás programja* (Budapest: k. n. 1990).

<sup>9</sup> Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium: *A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája 2007*, Melléklet a 2224/2007. (XI. 28.) Korm. hat.-hoz.

<sup>10</sup> FINSZTER Géza: „Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei” *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* 2011/12. 8–13.

Fentiek alapján csatlakozhatunk a kutatók korábbi megállapításához, mely szerint a rendészet a közigazgatásnak az a területe, ahol mindennaposak a rögtönzések, gyakran a politikai csatározások színtereként szolgál, és a szakterület nélkülözni kénytelen a tudományosan megalapozott hosszú távú tervezés szemléletét. Előbbiekben túlmenően további problémát vet fel a tudományos kutatások hiánya.<sup>11</sup>

A tudomány képviselői, a kutatók tisztában vannak azzal, hogy ők csak vetnek, de ritkán aratnak. A politikusok azonban gyakran azért nem vetnek, mert tudják, hogy biztosan nem ők aratnak. A kívánatos az lenne, ha ciklusokon és különböző érdekeken átívelő gondolkodásnak köszönhetően mindenki belátná, hogy vetni márpedig kell, különben nem lesz aratás, még akkor is, ha 'ne adj Isten, más is gyűjti be a termést. A rendészeti szakemberek kivétel nélkül már eleve azzal a céllal vetnek, hogy mások arathassák le a művelés gyümölcseit: a szabadságot, a biztonságot, az igazságosságot, az emberi méltóságot.<sup>12</sup> A 2010–2015 közötti időszak a rendészet jogának átalakításában joggal tekinthető mérföldkönek. Ugyanakkor a 2010-ben elnyert, majd 2014-ben megerősített választói felhatalmazás nem váltja ki a stratégiai gondolkodáson alapuló tervezést és reformokat.

Álljon itt egy külföldi példa a sok közül a stratégiai tervezésre, Finnország példája. A finn kormány által 2004-ben elfogadott *Internal Security Program* alapján 2015-re egy közösségi rendészeti pilotprogram segítségével a következő célkitűzésnek kell megvalósulnia:

Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás garantálja, amely a preventív jellegű tevékenységre alapoz. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkoznia kell az állampolgárok biztonsági igényeivel. Utóbbit a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell megvalósítani.<sup>13</sup>

A magyar rendészet egyik legnagyobb adóssága a stratégiai szemlélet hiánya mellett talán éppen az, hogy nem kellően nyitott a külföldi, innovatív, a gyors változásokat könnyebben követő és valós megoldási javaslatokat, válaszokat kínáló módszerekre. Ilyen a közösségi rendészeti filozófia is, amellyel az alábbiakban még részletesen foglalkozok.

A rendészet kapcsán nem érdemes takargatni, hogy a rendészet alapfogalmainak jelentéstartalma továbbra sem pontosan tisztázott, ma is helytálló Szamel Lajos rendszerváltáskor tett megállapítása, miszerint a rendészet terén a hatályos jogban teljes fogalmi zűrzavar volt tapasztalható. Ez persze nem azt jelenti, hogy ne foglalkozott volna számos hazai rendészeti kutató a kérdéssel, dogmatikai analízissel. A rendészeti munka hatékonyságának egyik záloga, hogy alapfogalmai pontosan, precízen kiderülnek a jogi szabályozásból, ez egyben a jobbiztonság elvének érvényesülését is szol-

<sup>11</sup> CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség* (Győr: Universitas 2011) 29.

<sup>12</sup> JANZA Frigyes: „A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai” *Börtönügyi Szemle* 2005/1. Lásd [www.rendeszet.hu](http://www.rendeszet.hu).

<sup>13</sup> SÍRPA VIRTA (SZERK.): *Policing Meets New Challenges. Preventing Radicalization and Recruitment* [CEPOL reports] (Tampere: Tampere University Press 2008) 127-128.

gálja. Hazánkban a rendészeti jogalkotás számos alapfogalom esetében adós a valós jelentéstartalommal. Ennek a konkrét gyakorlati munkára nézve lehetnek negatív következményei. Az intézkedést foganatosító rendőrnek ismernie, értenie, értelmeznie kell a rendőri munka alapját képező fogalmakat – például közrend, közbiztonság –, hogy megalapozott döntést tudjon hozni.<sup>14</sup> A megkezdett rendőrségi modernizációs folyamatban sem kerülhető meg a rendészet alapfogalmainak tisztázása.<sup>15</sup> A különböző tanulmányokban a rendészet alapfogalmait vizsgálják más-más megközelítésben, és rávilágítanak arra, hogy számos vitás kérdés van ezt illetően. Az első ezek közül a rendészet, rendvédelem párhuzamossága.

Az *Alaptörvény* megszületésétől egyrészt azt vártuk, hogy a rendészetet és honvédelmet élesen elkülöníti, másrészt azt, hogy megszünteti a rendvédelmi szerv alkotmányos meghatározottságát. Utóbbit tekintve csalódnunk kellett, ugyanis a rendészetről szóló 46. cikkből ugyan kikerült a rendvédelmi szerv terminológia, de a megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk 3. bekezdése továbbra is használja, és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi státusát.

## 2. A 2010-BEN MEGFOGALMAZOTT CÉLOK MEGVALÓSULÁSA AZ ELMÚLT ÖT ÉVBEN

A jogi szabályozás vizsgálata kapcsán érdemes górcső alá venni az utóbbi öt esztendő (2010–2015) rendészeti jogalkotásának természetét, illetve a meghatározó jelentőségű következő dokumentumokat. Ilyennek tekintem a 2010-es kormányprogramot, a rendészethez kapcsolódó stratégiákat, így különösen a Nemzeti Biztonsági Stratégiát és a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiát. A 2010. évi kormányprogram úgy értékelte, hogy rossz állapotban van a bűnüldözés rendszere, különös tekintettel a jogszabályaink tartalmát, a szervezet állapotát és a működés hatékonyságát értve ezalatt. Ennek hatására egyértelműsítette a kormányzat a fő elképzeléseit, és nagyon gyors jogalkotás vette kezdetét.

Nézzük a teljesség messzemenő igénye nélkül, melyek voltak a rendészetet érintő legfontosabb célkitűzések:<sup>16</sup> 1) Közbizalom és az állampolgárok mindennapi biztonságérzetének javítása; 2) Tulajdon elleni szabálysértések és a vagyon elleni bűncselekmények szigorúbb büntetése; 3) Az erőszakos bűncselekményeket elkövetők szigorúbb büntetése; 4) Visszaesők szigorúbb büntetése; 5) Erős, szolgáló és nem uralkodó rendőrség, új rendőrség szülessen: értékeiben, gondolkodásmódjában, mentalitásában megváltozott és megújult rendőr; 6) Rendőri életpálya: kiszámítható és biztos jövedelemmel járó előmenetel, lakáshelyzet javítása; 7) Rendőri létszám tényleges növe-

<sup>14</sup> CHRISTIÁN László: „A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014” *MTA Law Working Papers 2014/43*.

<sup>15</sup> BALLA Zoltán: „Megjegyzések egy új rendőrségi törvényhez” in GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Szent István Társulat 2011) 323.

<sup>16</sup> A Nemzeti Együttműködés Programja [kormányprogram, 2010], [www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf).

lése; 8) Állandó, erős rendőri jelenlét minden magyar településen, közterületi jelenlét növelése; 9) Az utcai szolgálatot teljesítő „járőröző” állomány növelése (ugyanis 2010-ben a 43 000 rendőrből több mint 10 000 főtiszt volt); 10) A büntetés-végrehajtás koncepcionális újragondolása; 11) Gyors bírósági eljárások.

Most, hogy áttekintettük a célkitűzéseket, kézenfekvő, hogy számvetést is készítsünk, hogy mi az, aminek megvalósulásával kapcsolatban kételyeink vannak. Az egyszerűbben és gyorsabban „aprópénzre váltható”, a gyakorlatba átültethető változások megvalósítása megtörtént. Ez jelenti egyrészt a rendészet tárgyi jogának jelentős átírását az egyes szervezeti törvények révén – a Rendőrségről, a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról, büntetés-végrehajtásról, az ún. szolgálati törvényről, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló jogszabály egyes részei. A rendészet jogához tartozik azon szakigazgatási ágazatok köre, amely feladatot szab a rendészetnek. Ez meglepően széles kör, hiszen a rendészetet ún. keresztben fekvő jogágnak szokták hívni. A szakirodalom szerint a rendészeti joghoz tartozik a büntető anyagi és a büntető eljárási jog is, a szabálysértési jog és a közigazgatási hatósági eljárás is. A joganyag beható vizsgálata arra adhat választ, hogy milyen állapotban van a rendészet joga és nem arra, hogy miként válik élővé, miként működik a gyakorlatban. Ez a „minőségi” vizsgálat a következő szempontok alapján történhet: a jogbiztonság követelményének, igazságosságnak, céloknak történő megfelelés, valamint a hasznosság. A rendészetben megvalósuló vágató jogalkotás okán a büntetőjogászok és kriminológusok közül többen azt kifogásolták, hogy a rendészetet érintő jogszabályok egymást érő gyakori módosítása a válságkezelő, rögtönző kormányzás veszélyeit hordozza.

Amennyiben a rendészet hatályos jogi szabályozását a 2010-ben kitűzött, fent említett célok szemüvegén keresztül vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a kormányprogram fontosabb hívószavai manifesztálódnak az egyes paragrafusokban, különösen azokat a problémákat tekintve, amelyek orvoslását az állampolgárok határozottan várták. Átfogó szervezeti átalakítás, komoly struktúraváltás is bekövetkezett, itt azonban a legfőbb kérdés az, hogy a bekövetkezett változások milyen célt szolgálnak.

Vannak azonban olyan ígérek, amelyek egyelőre erősen töredékesen teljesültek. Ilyen például az, hogy minden településen legyen rendőr, valamint a rendőri létszám tényleges növelése. Mert bár több ezer fiatal rendőrrel nőtt a testület létszáma (többször elhangzott a háromezer-ötszáz rendőr szerelt fel), de sajnos nagyon jelentős számban le is szereltek az elmúlt esztendőkből. Csak remélni lehet, hogy a szaldó pozitív és többen léptek be, mint ki. A végrehajtó állományra nehezedő nyomás hatalmas, ráadásul mindez csak fokozódott a migránshelyzet rendészeti kezelésének jelentős többletfeladataival. A rendőri életpályamodell az utolsó utáni pillanatokban érkezett, talán konszolidálva a jelentős fluktuációt.

Azután ott vannak azok az ígérek, amelyek kapcsán nehéz már most mérleget vonni, talán nem is lenne bölcs ezt tenni, hiszen ezeknek a megvalósulása hosszadalmasabb folyamat. Az egyik ilyen kiemelten fontos témakör a lakosság szubjektív biztonságérzetének alakulása, a lakosság bizalma a rendőrség iránt, a rendőri munka újradefiniálása, a szolgáltató, állampolgár közeli megközelítés implementálása a testület munkájába. A különböző közvélemény-kutatások, lekérdezések segíthetnek eligazodást nyújtani ezen a téren. Ezzel a későbbiekben még részletesen foglalkozunk.

Mindenesetre előjáróban annyit kiemelhetünk, hogy észrevehető attitűdváltás mutatkozik a rendőri munkában ezen a téren a rendőrség jelenlegi vezetése és a belügyi kormányzat ráhatására.

### 3. A RENDÉSZET SZERVEZETI REFORMJA (2010–2015)

A rendészetet a téma szakértőinek a többségével együtt a közigazgatás részének fogdom el, ezért a joganyag vizsgálata kapcsán azt is érdemes alaposan szemügyre venni, hogy az miként illeszkedik a civil közigazgatásba és milyen kapcsolatot ápol az igazságügyi igazgatással. A fenti szempontrendszer alapján felmerülhetnek a kutatóban bizonyos kérdések az elmúlt öt év rendészeti jogalkotásának természetét olvasgatva. Ilyen kérdés a belügyi centralizáció eredője, a központosítás további erősítésének háttere.

A belügyi kormányzat egyértelműen a centralizáció, a belügyminiszter irányítási jogkörének szélesítése mellett tette le a voksát. A szervezeti struktúra átalakítása szintén alátámasztja a fenti megfigyelést, ennek keretében a teljes rendvédelmi felépítmény – beleértve a titkosszolgálatok egy részét is – visszakerült a BM alá. Ugyanakkor itt egy nagyon komoly kihívás mutatkozik. Az elmúlt húsz évben politikusok és rendőri vezetők képtelenek voltak megtalálni a szükséges és egészséges egyensúlyt a politikai támogatást és politikai befolyást tekintve. A rendőri tevékenység természetesen politikamentes kell, hogy legyen, azonban számos vonatkozásban a rendészet nem lehet sikeres a politika támogatása nélkül.<sup>17</sup> A kényes kérdés azonban a jövőben is az egyensúly lesz.

A rendőrség szervezetét érintően új struktúra született, ez volt az 1994 óta hatályos Rtv. legátfogóbb módosítása, amely révén mélyreható – de nem meglepő – szervezeti változások történtek. Az Rtv. azonban bizonyos értelemben talán az 1990 előtti állapotot konzerválja. A liberális felfogás szerint a rendőrségi törvények küldetése korlátok felállítása. A másik, konzervatív nézet pedig abban segít, hogy a kormányzat könnyebben meg tudja valósítani az elképzeléseit. Az Rtv. inkább az utóbbit tette magáévá, hiszen máig erősen kitűnik a centralizáció, hierarchia, a militáns jelleg és az állami irányítás dominanciája. Ezt utóbbi erősödött a TEK és az NVSZ további jogköreivel és a nemzetbiztonsági szolgálatok különállásának megszüntetésével. A szolgálatok számának csökkentése, az Alkotmányvédelmi Hivatal és az Nemzetbiztonsági Szolgálat BM alá rendelése azt gondolom, hogy szakmai alapon is indokolható, külföldön is alkalmazott megoldás, azonban nagyon fontos lenne a rendészet és a nemzetbiztonság világos elkülönítése. A nemzetbiztonság küldetése a szuverenitás és az alkotmányos rend védelme, és soha nem szabad szem elől téveszteni, hogy a nemzetbiztonság nem végezhet bűnüldözési tevékenységet. A hatályos nemzetbiztonsági törvény azonban kissé talán meglepő módon törvényes rend feletti őrködést határoz meg. A törvényes rendbe ugyanis extrém értelmezés esetén akár beletartozik a szabálysér-

<sup>17</sup> LEYRER Richárd: „Finding the Right Path of Policing in Hungary” in Gorazd MEŠKO [et. al.] (szerk.): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe* (New York: Springer 2013). 115-128.



tés is. Itt azt gondolom, hogy jogalkotói pontatlanságról, helytelen megfogalmazásról lehet szó, amit fontos lenne mielőbb helyre tenni.

A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.<sup>18</sup> A rendvédelemben mások mellett átszervezték a nemzetbiztonsági szervezetrendszer, egy új terrorizmust elhárító szerv jött létre (TEK), újradefiniálták a Nemzeti Védelmi Szolgálatot és annak tevékenységét, a katasztrófavédelem teljes átalakításának lehettünk szemtanúi és teljesen új szemléletű büntetés-végrehajtási törvény született. Ezen túlmenően megszületett a rendészetben érintett szervek, személyek katalógusa, *az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. tv.* révén. Ez a jogszabály, illetve az új önkormányzati törvény (*Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.*) megnyitotta a lehetőségét az önkormányzati rendészeti szerv létesítésének, azaz újra megnyílt az önkormányzati rendészet örökzöld kérdésköre.<sup>19</sup> Az önkormányzati rendészet kérdéseivel még foglalkozunk az írásban.

A büntetés-végrehajtás belügyminisztérium alá rendelésével, egy régi hagyomány szakadt meg. A szakirodalom szerint ugyanis a büntetés-végrehajtás az igazságszolgáltatás negyedik szakaszának a letéteményese. Ez indokolta, hogy majd másfél évszázadon keresztül az igazságügyi tárca alá tartozott (kivéve két rövidebb időszakot: 1949–1953 között az ÁVO, míg 1953–1964 között a BM alá tartozott). Ugyanakkor a belügyi kormányzat koncepcionális kérdésként kezelte a hazai büntetés-végrehajtás reformját, amely merőben új irányt szabott a területnek. A helyzet nemcsak az áldatlan állapotok rendezése miatt volt elodázhatatlan, hanem az ingyenes szolgáltató elven működő rendszer hatalmas teher volt a központi költségvetés számára, valamint komoly társadalmi feszültséget is eredményezett. Az önfenntartó büntetés-végrehajtás társadalmi támogatottsága megkérdőjelezhetetlen.

Számos támadás érte a kormányzatot a TEK, mint különös hatáskörű rendőrség (speciális jogállással) miatt. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy bizonyos elemeket az Rtv. szabályoz, míg máshol *a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv.-re* (Nbtv.) utal. Különösen vitatott jogalkotói tett volt, hogy az Rtv. 7/E § (3) bekezdésben foglaltak alapján bizonyos esetekben feladata ellátása érdekében titkos információgyűjtéssel élhet, amelyet egyes esetekben – Nbtv. 56. § a)–e) pont – az igazságügyért felelős miniszter engedélyez, és nem érvényesül az Nbtv.-ben megszokott bírósági engedélyezési protokoll. Egy 2013-as alkotmányjogi panasz éppen ezt az egyedi felhatalmazást, annak garanciarendszerét feszegeti. Az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI. 22.) AB határozatából kiderül, hogy a taláros testület megítélése szerint nem ellentétes az *Alaptörvénnyel* az előbbi felhatalmazás. Azonban több alkotmánybíró különvéleményében fejtegette ki ellentétes álláspontját. Kiemelendőnek tartom Paczoly Péter alkotmánybíró különvéleményét, aki egyéb érvei mellett megállapítja, hogy a felhatalmazás a magánélet tisztelőben tartásához való jog alaptörvény-el-

<sup>18</sup> *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. (Rtv.) 4. § (2).*

<sup>19</sup> CHRISTIÁN (14. lj.).



lenes korlátozását jelenti, illetve szóba hozza a szükségesség, arányosság követelményének alkalmazását az adott hatáskör kapcsán.

A fenti felhatalmazást vitatva, a „TEK túlhatalma” miatt egyébként két magyar magánszemély 2014-ben eljárást is kezdeményezett a magyar állammal szemben, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.

A rendőri tevékenység civil kontrolljára hivatott Független Rendészeti Panasztestület meglátásom szerint nem tudja betölteni maradéktalanul a küldetését. A szakma többet várt ettől a jogintézménytől. Hasznos lenne a 2008 óta működő Testület jogi szabályozását, felhatalmazását és eljárásrendjét a hatékonyabb állampolgári joggyakorlás érdekében az elmúlt hat év tapasztalatainak megfelelően felülvizsgálni, a jogintézmény kereteit bővíteni. Az állampolgár joggal várja el azt, hogy bárki is álljon vele szemben, legyen az személy és vagyonőr, rendőr, közterület-felügyelő vagy polgárőr, jogszerű, szakszerű és arányos intézkedést alkalmazzon, amellyel szemben jól működő panaszmechanizmus áll a rendelkezésére. A magánbiztonság körébe kiszervezett tevékenységek ellátása körében ugyanolyan elemi feltétel a garancia-rendszer és panaszmechanizmus kiépítése és működtetése, mint az állami rendszet körében. Nem véletlenül fordít(ott) kiemelt figyelmet az alapvető jogok biztosa (korábban állampolgári jogok országgyűlési biztosa) a magánbiztonsági cégek munkatársai által végzett ruházat, csomag átvizsgálásának gyakorlatára (például 349/2010, 7427/2010). A több száz panaszos beadványa nyomán vizsgált, repülőtéri biztonsági átvizsgálási gyakorlattal foglalkozó AJB-6754/2010 számú jelentése<sup>20</sup> egyenesen felszólítja a Budapest Airport Zrt. Igazgatóságának elnökét, hogy fordítson megkülönböztetett figyelmet a biztonsági ellenőrzések során az alapvető jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog, valamint a megalázó bánásmód tilalmának biztosítására; valamint intézkedjen az ellenőrzésekkel kapcsolatos panaszok kezelése mechanizmusának kidolgozása érdekében. Világos következtetést lehet tehát levonni az előbbiekből, mi szerint a nem állami rendészeti szereplő által végzett rendészeti jellegű tevékenységek, intézkedések esetében is érvényesülnie kell a rendszettel szemben támasztott szigorú követelményeknek és garanciáknak.

#### 4. A RENDÉSZET MŰKÖDÉSE, HATÉKONYSÁGA, TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

„Miként érheti el a rendőrség a szakmai teljesítmény csúcsait?” – teszi fel a kérdést Finszter Géza. Ehhez korszerű szervezetre és korszerű tudásra van szükség. A külföldi, elsősorban angolszász minták alapján három fontos jellemző eredményezheti a korszerűséget: a professzionalizmus, a társadalmi beágyazottság, valamint a megújulási készség. Szerinte azonban elmaradt például a vállalkozásszervezés módszerei kellő körültekintéssel történő adaptációjának megfontolása az alábbi elvek mentén: a) ügyfélközpontú munkavégzés; b) vállalkozói erényeket mutató gondolkodás és cselekvés; c) a kollektív tudás és az alkotó közösség kiaknázása; d) az eredmények világos

<sup>20</sup> Lásd [www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok](http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok).

és objektív mérése; e) sokoldalú együttműködés, gazdag partneri kapcsolatok; f) megújulni kész, tanuló szervezet.<sup>21</sup>

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 teljesen háttérbe szorul. A statisztika alapján azonban számos fenntartás, kétely és probléma fogalmazható meg. Először is nem fejezi ki az emberek valós véleményét, sőt gyakran komoly eltérések mutatkoznak a hivatalos bűnügyi statisztika és az állampolgárok biztonságérzete között. Másrészt jelentősen torzít, hiszen tudományos kutatások rávilágítottak, hogy számottevő, 60–70% a bűncselekmények látenciája (lásd OKRI *Áldozatok és vélemények* című kutatás, 2003), de egyes kriminológusok ennél magasabb számokról is beszélnek. A bűnügyi statisztika tehát bizonyosan messze nem tükrözi a teljes, valós képet. A harmadik dolog, ami felmerülhet bennünk ezzel kapcsolatban, a statisztika „hajlékonysága, rugalmassága”. Egy amerikai rendőri vezető mondta: „Én még nem láttam olyan rendőrséget, amely ne tudott volna kiváló munkát igazoló statisztikát készíteni.” Szóval a bűnügyi adatokból ugyan le lehet vonni bizonyos következtetéseket, azonban ez kevés ahhoz, hogy az összképről beszélhessünk. A társadalmi visszacsatolás és annak érdemi figyelembevétele égetően hiányzik a rendészeti közpolitika terén.

Nézzünk néhány releváns kutatást a témánkhoz kapcsolódóan. Az Országos Kriminológiai Intézet 2003-ban lefolytatott, *Áldozatok és vélemények* című kutatásában rávilágított, hogy az elkövetett bűncselekmények jelentős része látenciában marad. Tízezer megkérdezettből 2 276 személy válaszolta azt, hogy az előző évben áldozat volt, ebből azonban csak 739 tett feljelentést a rendőrségen (32%). Hogy miért? A leggyakoribb válasz: bizalmatlanság és elégedetlenség a rendőrséggel (43%).<sup>22</sup> Én magam is elvégeztem egy szerény online „házi kutatást” *International Survey on Crime and Justice for University Students* címmel, 2013 őszén egyetemi hallgatók körében, 121 hallgató töltötte ki az online kérdőívet. A tíz évvel korábbi OKRI-kutatás eredményei köszöntek vissza, 26%-os áldozattá válási mutató, a hallgatók alig több mint fele mondta azt, hogy bízik a rendőrségben. Az egyetemisták 72%-a szerint a rendőrség nem fordít elég időt arra, hogy meghallgassa az állampolgárokat. Ez akár értékelhető a statisztikai szemlélet mellékhatásaként is.

A TÁRKI 2009 és 2013. évi *Értékek 2013* című bizalomkutatásából<sup>23</sup> az derült ki, hogy Magyarországra alapvetően a bizalmatlanság jellemző: nem bízunk sem az emberekben, sem az intézményekben és alapvetően magas fokú korrupciót észle-

<sup>21</sup> FINSZTER Géza: *A Rendészet elmélete és rendészeti eszközrendszer* (Budapest: NKE 2013) 123–127.

<sup>22</sup> DUNAVÖLGYI Szilveszter: „Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről” in IRK Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* (Budapest: OKRI 2004) 85–120.

<sup>23</sup> TÁRKI: *Értékek 2013. Bizalom, normakövetés, az állam szerepéről és a demokráciáról alkotott vélemények alakulása Magyarországon* [A jelentés „A gazdasági növekedés társadalmi/kulturális feltételei” című kutatás adatainak elemzését foglalja össze.], [tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013\\_zarotanulmany\\_gazd\\_kultura.pdf](http://tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_zarotanulmany_gazd_kultura.pdf).

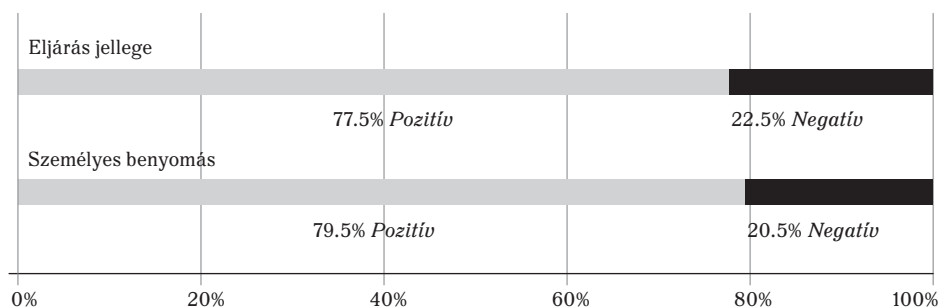
lünk. Szerencsére vannak pozitív fejlemények, mert például a rendőrség iránti intézményi bizalom tíz fokozatú skálán 2009-ben 4,5 volt, míg 2013-ban 5,5. Ez pedig az MTA után a második legmagasabb érték. Az ötfokozatú skálán mért elégedettség a rendőrség munkájával: 2009: 2,9 (58%), míg 2013: 3,3 (66%).

Egy másik, még aktuálisabb, 2014. évi bizalomkutatásból tudjuk, hogy a rendőrség iránti bizalmi index 59, amely eredmény a huszonöt vizsgált intézmény közül a középmezőnyhöz volt elegendő. Az élen a katasztrófavédelem (76), a posta és az iskolák (66), míg a sor végén a parlament (45) és a bankok (42) végeztek.<sup>24</sup>

A NKE RTK Rendészeti Kutatóműhelyében, a rendőrség és a magánbiztonsági szolgáltatók társadalmi megítélését vizsgáló, most záruló kutatásból az derül ki, hogy a rendőrség megítélése fokozatosan javul.<sup>25</sup> A 2006-os őszi események óta, amelyek jelentősen rontottak a rendőrség megítélésén, most először érzékelhető jelentős érdemi pozitív elmozdulás a rendőrség megítélését tekintve. Nézzünk néhány releváns eredményt.

### 1. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

AMENNYIBEN ÖN KAPCSOLATBA KERÜLT RENDŐRREL, HOGYAN ÉRTÉKELTE EZT?



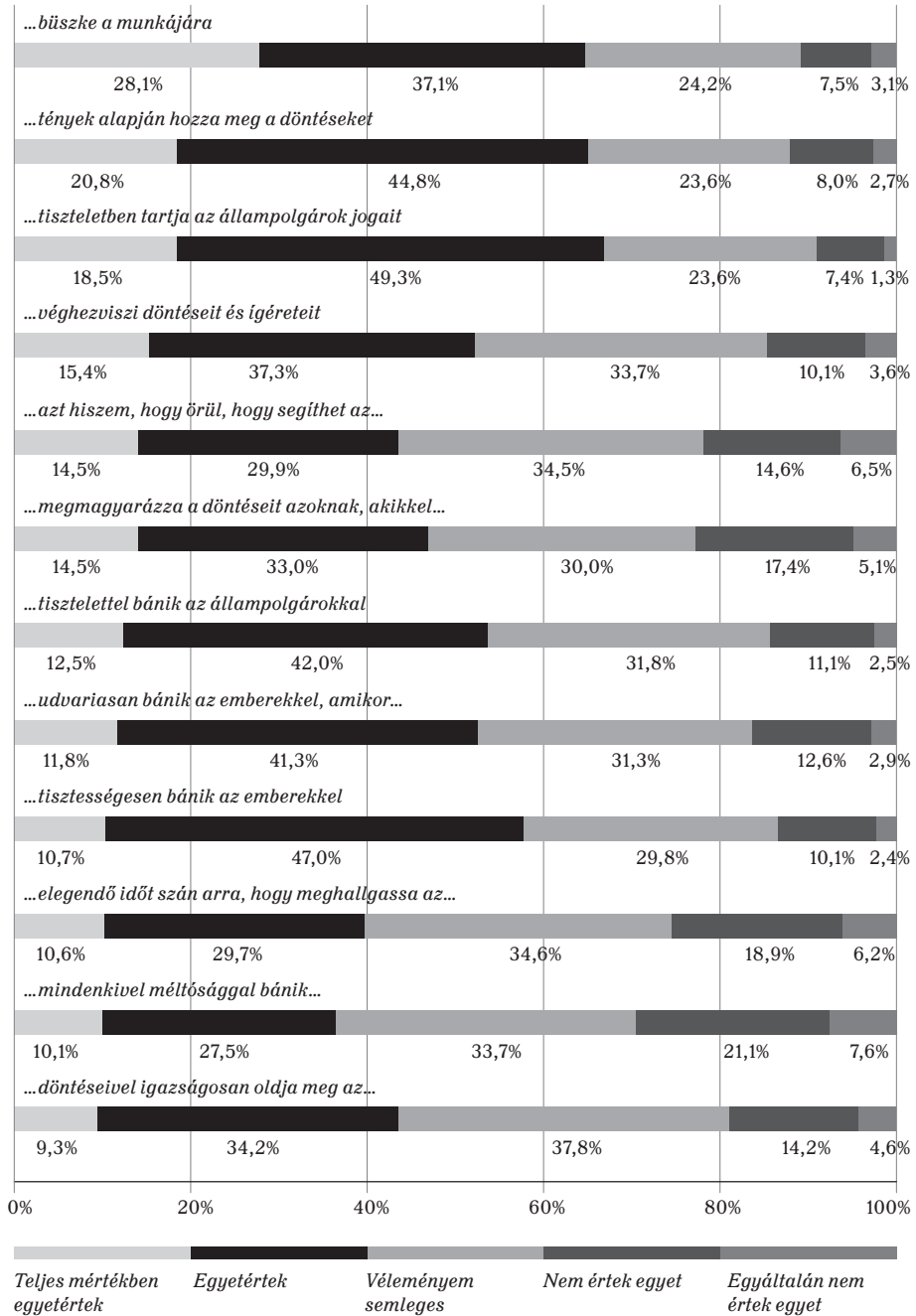
A válaszadók megközelítően 80%-a pozitívan értékelte az eljárást, amikor kapcsolatba került rendőrrel. Ez nagyon jó eredménynek számít, különösen, ha a korábbi hasonló kérdésre adott felemás válaszokat vesszük alapul.

<sup>24</sup> Szabó I. László: „Az intézményi, szervezeti bizalom helyzete Magyarországon 2014 elején” *Nemzet és Biztonság* 2014/3. 119–142.

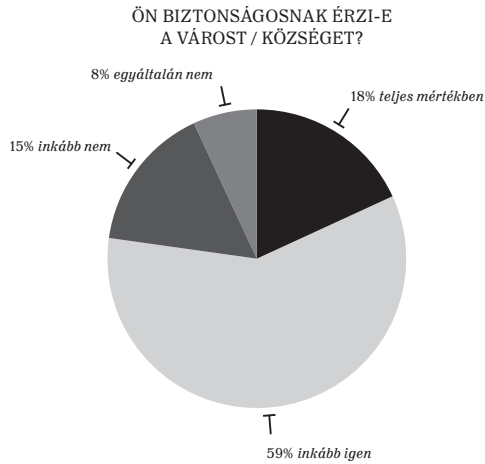
<sup>25</sup> Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészeti Kutatóműhely aktuális kutatása: *Az állampolgárok bizalma a rendőrség és a magánbiztonsági szolgáltatók iránt Magyarországon*. Kutatásvezetők: Prof. Dr. Mehesh Nalla (Michigan State University), Dr. Christján László (NKE RTK).

2. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

A RENDŐRSÉG...

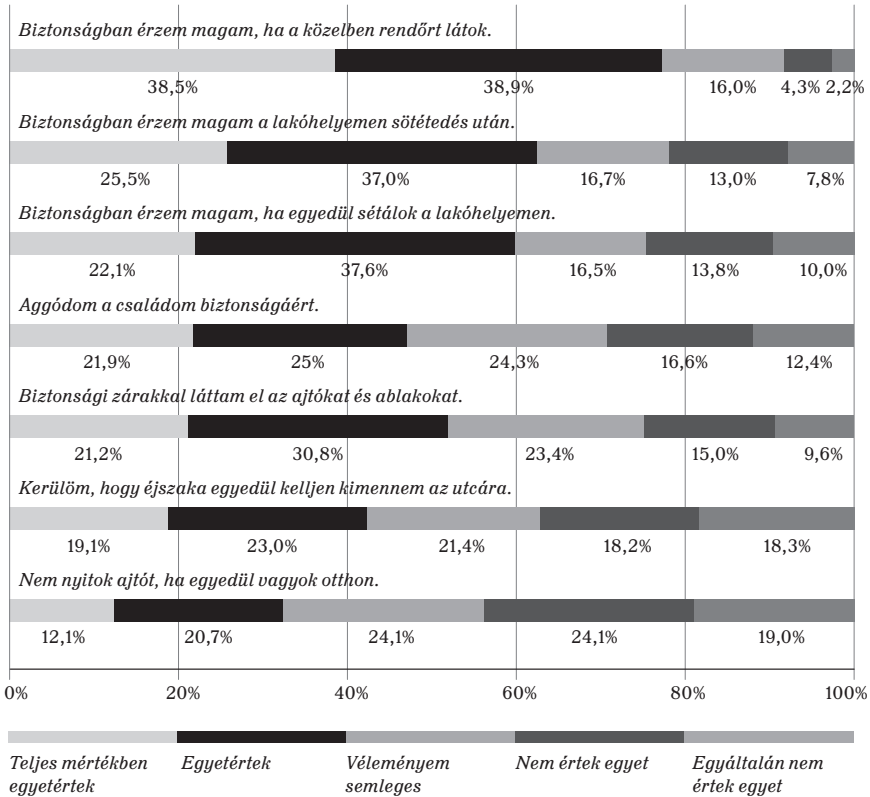


3. ábra. Válaszok százalékos megoszlása



4. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

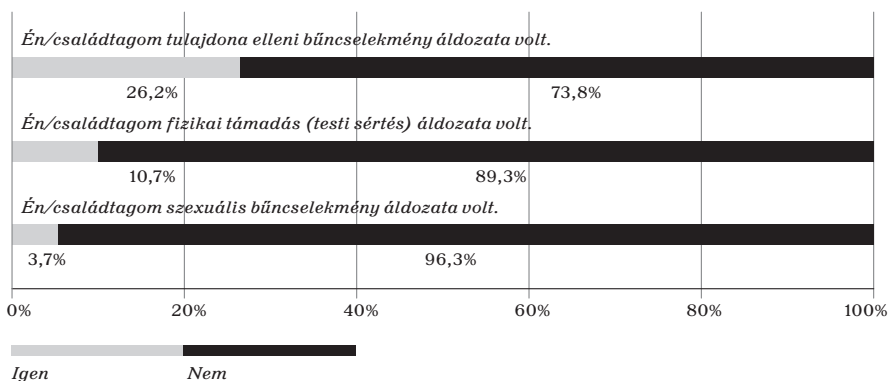
A LAKÓKÖRNYEZET BIZTONSÁGA



A kutatás egyik meghatározó jelentőségű kérdése volt, hogy az emberek mennyire érzik magukat biztonságban a településükön. Komoly elismerés a közrendért, közbiztonságért dolgozó szervezeteknek, hogy a válaszadók többsége pozitívan vélekedett a kérdésről, de vannak elgondolkodtató eredmények is, amelyek további komoly munkára sarkallhatnak. A részletes adatok elemzésére nincs lehetőség, de az alapvetően pozitív értékelés mellett kiemelés érdemel, hogy az emberek 47%-a – majdnem minden második ember – nyilatkozott úgy, hogy aggódik a családja biztonságáért. Talán ezzel összefüggő adat, hogy a megkérdezettek 52%-a biztonsági zárakkal látta el a lakása, háza ajtóit, ablakait.

5. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

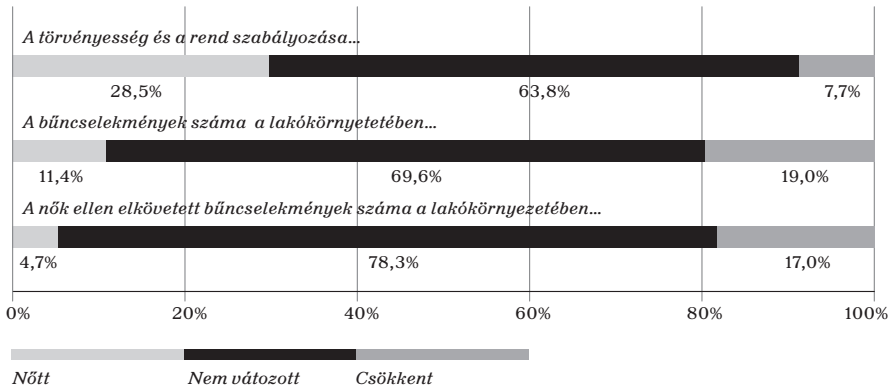
ŐN VAGY CSALÁDTAGJA VOLT-E ÁLDOZAT AZ ELMŰLT EGY ÉVBEN?



A fent említett áldozatkutatás százalékra pontosan ugyanezt az eredményt hozta, történetesen minden negyedik ember vált áldozattá az elmúlt egy évben. Ez figyelemre méltó egybecsengés. A kérdés csak az, hogy a korábbiakban fessegetett látencia változott-e az utóbbi időben? Tartok tőle, hogy érdemi pozitív elmozdulás nincs az ismertté váló bűncselekmények arányában az elkövetett összes bűncselekmény között.

6. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

BŰNCSELEKMÉNYEK A LAKÓHELYÉN AZ ELMŰLT EGY ÉVBEN





Az előbbi táblázatból az derül ki, hogy az emberek egyharmada szerint javult a helyi biztonság és törvényesség szabályozása az elmúlt egy évben és majd 20%, azaz minden ötödik ember érzékelte úgy, hogy csökkent az elkövetett bűncselekmények száma.

A rendészet társadalmasításához persze az állampolgároknak bepillantást kell engedni a rendészet működésébe, mi több, be kell engedni őket bizonyos döntéshozatali folyamatokba is. Az persze magától értetődik, hogy a szűkebb értelemben vett szakmai döntések, módszertanok, mint például tömegosztatás megtervezése, kizárólag a szakmára tartozik. Azonban számos területen égető szükség lenne a bizalomépítésen alapuló állampolgári közreműködésre. Rá kellene döbbedni, hogy a társadalom felé történő nyitásból a rendészeti közpolitikának komoly előnye származna. Megjegyzem, hogy az utcán szolgálatot teljesítő rendőr vagy éppen egy rendőri vezető, egy parancsnok is igényli, igényelné ezt a fajta kapcsolatot az állampolgárral, egyfajta visszacsatolást a munkájáról. Örvedetes, hogy manapság egyre gyakrabban hangzik el rendőri vezetők szájából az állampolgári szubjektív biztonságérzet jelentősége. Remélhetőleg ez nem pusztán hangzatos szólam és nem merül ki látszatintézkedésekben, hanem kiemelt prioritás és az egyik legfontosabb kulcsszó lesz a jövő rendészetében. Bizonyos területeken be kell vonni olyan érintett aktorokat, akiknek a véleményét a közpolitika alkotói figyelembe veszik. A rendészetben ez kevésbé jellemző, a rendszerből hiányzik a bizalom a külső szereplők felé, a civil kontroll intézményesülése. Azt látjuk, hogy civil kezdeményezések vannak, de az első lépést az államnak kell megtennie.<sup>26</sup>

A nyugat-európai szervezéstudományi alapelveket elfogadó rendőri modernizációs törekvések egyik alaptétele az volt, hogy a rendészeti stratégia központi célja a közbiztonság megteremtése, amelynek első számú értékelője maga a civil lakosság.<sup>27</sup>

Nem megkerülhető a rendészet működése kapcsán a szakma elismertségéről váltani néhány szót. A rendőri életpályamodell bevezetésével itt elsősorban már nem a sokrétű és felelősségteljes rendőri munka anyagi és erkölcsi ellentételezésére gondolok. Sokkal inkább arra, hogy a személyiség, a tehetség kiteljesedése ütközhet akadályokba az erősen centralizált, militáns rendszerben. A szaktudás elismerése nagyon fontos prioritás kellene, hogy legyen, sokkal fontosabb, mint a hierarchiában elfoglalt pozíció. A statisztikai szemlélet miatt a rendőr nem elsősorban a közvetlen vezetőjétől függ, hanem a hierarchiában két vagy három szinttel feljebb lévő vezetőtől, aki néhány számadatból próbálja meg minősíteni az alá tartozó állomány munkáját. Az életpályamodell finomításai kapcsán fontos lenne foglalkozni ezekkel a kérdésekkel.

## 5. ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET

Napjaink kockázati társadalmában az állami rendészet erre felhatalmazott szervei, elsősorban a rendőrség nem tud teljes biztonságot garantálni, nem is lenne reális ilyen elvárást támasztani. Éppen ezért nem halogatható tovább megválaszolni a kényes kérdést, hogy kiket vonunk be érdemben ebbe a rendkívül felelősségteljes küldetés-

<sup>26</sup> CHRISTIÁN László: „Rendészeti közpolitika” *MTA Law Working Papers* 2015/14.

<sup>27</sup> FINSZTER Géza (10. l.).

be. Ezt támasztják alá a legújabb tudományos eredmények, amelyek arra mutatnak, hogy a köz biztonsága nem lehet egyetlen erre rendelt szervezet kizárólagos produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a közbiztonság kooperációs termék.<sup>28</sup> Ebben az együttműködésben a helyi közösségeket megtestesítő önkormányzatoknak kiemelt szerepe és küldetése van, hasonlóan az országos hálózattal és komoly létszámmal (52 000 fő) rendelkező polgárőrségnek. A félreértések elkerülése céljából fontos kiemelni, hogy a polgárőrség és az önkormányzati rendészet nem riválisai egymásnak, hanem kiválóan hozzá tudnak járulni a rendőrség munkájának hatékonyabbá tételéhez.

Elsőként határoljuk el egymástól az önkormányzati rendészet, önkormányzati rendőrség, gyakran összetévesztett fogalmait. Az önkormányzati rendészet az önkormányzat által létrehozott és fenntartott szervezet, korlátozott felhatalmazással kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jóval szűkebb jogosítványokkal, főbb feladatai: a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével, az önkormányzati vagyon megóvása, illetve a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítása. (Azonban közel sem mindegy, hogy közterület-felügyeletről beszélünk, amit az önkormányzati rendészet bázisszervezeteként, alaptípusaként tartunk számon vagy egy adott település önkormányzati rendészeti szervéről.

Egy önkormányzati rendészetben dolgozó szakember találó megfogalmazása szerint az önkormányzati rendészet a helyi önkormányzatoknak, a közbiztonság települési sajátosságaira adott direkt cselekvéseinek összessége (Hermann Gábor).

Az önkormányzati rendőrség pedig azt jelenti, hogy az állami rendőrség szervezetén belül hoznak létre decentralizált rendőri egységeket, amely a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába. A rendszerváltás pillanatában úgy tűnt, hogy a decentralizáció a rendőrséget is eléri, és polgárbarát, professzionális, ugyanakkor a helyi közösségek és az állampolgárok igényeire nyitott rendőrség születhet, háttérbe szorítva a centralizáció, hierarchia, militáns jelleget a szervezetben. A dolgok más irányt vettek, sok minden megmaradt a régi rendben. (Például Szamel Lajos *a Budapest Fővárosi Rendőrséget szabályozó 1881. évi XXI. tv. szabályaiból* levezethető vegyes típusú, részben katonai, részben civil szervezeti modellben képzelte el a rendőrséget.)

A mai rendőrségünk működésének két fontos jellemzője, hogy azt teljes mértékben áthatja a központi akarat maradéktalan végrehajtásának kényszere, másrészt a működéstől idegen a decentralizáció, mint szervezőelv. Jogos kritikai élel állapítja meg Finszter Géza:

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kény-

<sup>28</sup> FINSZTER Géza: A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai. 2. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához [kézirat] (Budapest 2008) 24-25.

szer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkciót kellene teljesíteni.<sup>29</sup>

A szervezet fenti működési elvéből következően, távol a központtól, egy kis településen szolgáló rendőrré is jól illik a mondás, hogy aki folyamatosan csak fölele néz, az nem látja, hogy mi történik körülötte. Úgy látom, hogy ez a két fontos jellemző – decentralizáció, helyi közösségek szolgálata – nagyon hiányzik a rendőrség működéséből. Manapság egyre világosabbá válik, hogy a megelőző szemléletet kellene erősíteni a rendőri tevékenységet illetően, ugyanis a reagáló rendészet teljesítőképességének határára érkezett. A megelőzés pedig szükségszerűen társadalmisításra szorul, ebben főszerepet kell szánni az önkormányzati rendészeteknek. Települési szinten, tehát legalul kellene mielőbb hozzálátni a bizalomépítés rendkívül hosszadalmas, kényes és sérülékeny folyamatához. Egyre gyakrabban elhangzó felvetés, hogy bármit tehet a rendőrség, akkor sem lesz sikeres, ha nem élvezzi a lakosság bizalmát és támogatását. Vissza kell térni a társadalomba, ki kell szállni a légkondicionált rendőrautóból és meg kell értetni az emberekkel, hogy a rendőr valóban a közösséget, az állampolgárt szolgálja. Nyitottnak kell mutatkozni a lakosság problémáinak felismerésére és azok megoldásában való közreműködésre.

Az önkormányzatok számára az Möt. (*Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.*) kötelező feladatként írja elő a közreműködést a település közbiztonságának biztosításában (13. § (1) 17. pont). Az előbbi kötelező feladat teljesítése némileg paradox módon, önkéntes alapon valósulhat meg, az Möt. 17. § (1) által felkínált szervezetalakítással: „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.” Ezeket a szervezeteket nevezzük gyűjtő néven önkormányzati rendészeteknek. Az elmúlt években megalakult önkormányzati rendészetek többsége a közterület-felügyelet bázisán jött létre. Az önkormányzati rendészetek az Möt. mellett a már említett rendészeti törvényből (2012. CXX. tv.), illetve a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. tv.-ből meríti a működéséhez szükséges részletszabályokat. Az önkormányzati rendészet szervezetében tevékenykedhetnek az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek is, úgy, mint az önkormányzati természetvédelmi őr, hegyőr, erdészeti szakszemélyzet, halőr, közterület-felügyelő, mezőőr. Az ezzel kapcsolatos részletszabályokat az ún. rendészeti törvény tartalmazza.<sup>30</sup>

Az Möt. és a rendészeti törvény alapján az önkormányzati rendészetek, valamint a Kfttv. alapján a közterület-felügyelet keveredése sajátos egyveleget eredményez, ahol gyakran merülhet fel problémaként, hogy egy-egy eljárási jogosítvány, felhatalmazás melyik jogszabályból eredeztethető. Ez eredményezhet gyakorlati problémákat a működés során.

Az önkormányzati rendőrséget nem szabad összekeverni az önkormányzati rendészettel. Előbbi megoldásnál a rendőrség szervezetén belül kerülnének létrehozásra

<sup>29</sup> FINSZTER Géza: „Az önkormányzati rendészet lehetőségei” *Fundamentum* 2012/2. 46.

<sup>30</sup> 2012. évi CXX. tv. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról.

decentralizált települési szervezeti egységek, amelyek a rendőrség mellett az önkormányzathoz is szorosan kapcsolódnak. Egy szűkebb felhatalmazású, helyi professzionális rendőrhatalósággént képzelhetjük el. Ennek a rendszernek a jelentős előnye az lehetne, hogy a szakmai elvárások, kiképzés azonos lenne a rendőrség egészével, így a jogosítványok is jobban érvényesíthetőek lennének. Önkormányzati rendőrség Magyarországon eddig soha nem volt és a jelenlegi szabályozásból, valamint a rendészet terén tapasztalható tendenciákból arra következtethetünk, hogy a közeljövőben nem is lesz. Egy dolog azonban biztosan állítható, hogy a helyi biztonság egyre speciálisabb megközelítést igényel, amely csak rendőrségi kapacitások növelésével kevésbé elképzelhető. Az sem elhanyagolható a témánk szempontjából, hogy az önkormányzati rendészet és a ma működő rendőrségünk feladatai jelentősen eltérnek, bár vannak közös pontok. Az egyik nem lehet alternatívája a másiknak. A rendőrség elsősorban a kriminális jellegű jogsértések esetén intézkedik (ez akkor is így lenne, ha önkormányzati rendőrség lenne), ezzel szemben az önkormányzati rendészet inkább az önkormányzati feladatellátást akadályozó, zavaró jogsértések megelőzésére és felszámolására irányul, mint például a közterület jogszerű használata, a zöld területek védelme, hulladék lerakás stb.

Az önkormányzati rendészet Achilles-pontjai a teljesség messzemenő igénye nélkül az alábbiak. A kényszerítő eszközök alkalmazásának problémái; az állomány felkészítése, képzési, továbbképzési és kiválasztási rendszere; finanszírozás (kis önkormányzatok kiszolgáltatottsága); a közterületi kamerázás egyes kérdései és az adatvédelem összefüggései; az együttműködés rendszere a rendőrséggel, a polgárőrséggel és az önkormányzati rendészet szereplői között; valamint az eltérő megjelenés, az eltérő joggyakorlat, eltérő módszerek alkalmazása miatt jogbizonytalanság merül fel és nincs meg a kellő társadalmi ismertség és támogatás.

2013-ban tizenháromezer fő volt érintett a kötelező rendészeti szakvizsga teljesítésében, ők valamennyien az önkormányzati rendészet potenciális állományába tartoznak. Éppen ezért az előbbi problémák terén, különösen a képzésben nagyon sürgősen tenni kellene valamit, mert ezeken a területeken van a legnagyobb adóssága az önkormányzati rendészetnek.

## 6. KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN

### 6.1. A FINN RENDÉSZETI CSODA<sup>31</sup>

Nemzetközi összehasonlításban Finnországban az egyik legmagasabb a társadalom bizalmi indexe a rendőrség iránt. Ez a teljesítmény különösen annak fényében kiemelkedő, hogy a tanulmány felmérésében vizsgált európai országok közül messze Finnországban a legalacsonyabb az egy főre jutó rendőrök és magánbiztonsági szektorban dolgozó szakemberek száma<sup>32</sup> (Magyarországhoz viszonyítva Finnországban

<sup>31</sup> Jelen alfejezet az alábbi saját tanulmányon alapul CHRISTIÁN László: „Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból” *Belügyi Szemle* 2013/7-8. 130–142.

<sup>32</sup> Juha KÄÄRIÄINEN: „Why Do the Finns Trust the Police?” *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 2008/2. 155.

ez a szám kevesebb mint a negyede). Finnországban az egy rendőrtisztre jutó lakosok száma (5,3 millió fővel számolva) 681, ami 2013-ban az egyik legmagasabb érték volt az uniós tagállamok között.<sup>33</sup> A finn rendőrség azonban nemcsak összlétszámát, de az egy rendőrré jutó lakosok számát tekintve is a legutolsó helyen áll a tagállamok sorában. Kiemelendő érdekesség a finn belügyminisztérium speciális tanácsadó testülete, az *Advisory Board*, tagjait a kormány nevezi ki négy évre, közöttük helyet kapnak a rendőrség tevékenységével foglalkozó civil szervezetek is. Ez a szakértői testület végzi a hatékonysági és gazdaságossági szempontú ellenőrzéseket. Hatáskörében javaslatokat fogalmazhat meg a rendőrség tevékenységének fejlesztése érdekében. A finn rendészeti kontroll további sajátossága, hogy a települési rendőrségek ellenőrzésére az önkormányzatoknak önálló bizottságaik vannak.<sup>34</sup>

A finn állampolgárok sokkal nagyobb mértékben bíznak rendőrségükben, mint a többi európai ország polgárai, derül ki egy átfogó felmérésből.<sup>35</sup> A finn rendőrség népszerűségének alapja, hogy az 1960-as évek óta alkalmaznak olyan módszereket, amelyek a rendőrség és a helyi közösségek közötti közvetlen kapcsolatra építenek. 1891-ben rendeleti szinten szabályozták a városi rendőrségtől elkülönülten működő vidéki rendőrhivatalok tevékenységét és azok illetékességi területét. A jelentős földrajzi területek hatékony ellenőrzése érdekében alakították ki az ún. *village police* rendszert. Ennek mintájául az Egyesült Államokban működő sheriff-rendszer szolgált.<sup>36</sup>

Az 1990-es években kialakított közösségi rendőrségi modell (*Community Policing*) alapjait a rendőrség „láthatóságára” (*visibility*) építették. A rendőri munka láthatósága, valamint a bűnözéstől való félelem szorosan összefügg, állapította meg egy finn tanulmány.<sup>37</sup> A tanulmány szerzői szerint azonban közel sem mindegy, hogy ez a láthatóság konkrétan mit jelent: a rendőrautóban ülő, intézkedő, vagy éppen az állampolgárral társalgó, segítőkész rendőrt. Elsődleges célként fogalmazódott meg a lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítése és a közvetlen kapcsolatfelvételt elősegítő működési módszerek kialakítása. A 2000-ben és 2005-ben végzett országos szintű felmérések megerősítették a finn rendőrségnek azt a teóriáját, miszerint a lakosság körében a rendőrség utcai jelenlétének hatására jelentősen csökkenthető a bűncselekményektől való félelem. A rendőrség által folytatott médiakampányok nyomán az állampolgárok tisztában vannak a rendészeti szervek működésének eredményeivel, és érzékelik a rendőri munka proaktív jellegét. A felmérésből arra következtethetünk, hogy a lakosság a közbiztonsági helyzetet elsődlegesen módszertani és nem dologi tényezők alapján ítéli meg. Kifejezetten szembeötlő ez a differencia Finnországban, ahol a nagy földrajzi távolságok miatt az állampolgárok számára garanciális értékű a rendőrség által nyújtott szolgáltatás jellegű hatáskörgyakorlás elérhetősége. A dologi

<sup>33</sup> Lásd [www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/51AB1EDFFA353429C2256BB8003F8663?opendocument](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/51AB1EDFFA353429C2256BB8003F8663?opendocument).

<sup>34</sup> Lásd [www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/49C26C3F719654E3C225775800377223?opendocument](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/49C26C3F719654E3C225775800377223?opendocument).

<sup>35</sup> KÄÄRIÄINEN (32. l.) 141. o.

<sup>36</sup> Sirpa VIRTA: „Local Security Management: Policing Through Networks” *International Journal of Police Strategies and Management* 2002/1.192.

<sup>37</sup> Satu SALMI – Martti GRÖNROOS – Esko KESKINEN: „The Role of Police Visibility in Fear of Crime in Finland” *International Journal of Police Strategies and Management* 2004/4. 573–591.

eszközöket a szolgáltatás minőségét javító tényezőként tekintik, de a szubjektív preferencia-sorrendjükben ezek elé helyezik a szolgáltatás igénybevételének lehetőségét.<sup>38</sup>

A finn rendőrség társadalmi megítélése az ezredfordulón végzett felmérés szerint az Európai Unió tagállamai közül az első helyen áll. Finnországban a megkérdezettek 88%-a volt megelégedve a rendőrség napi munkavégzésével. Ugyanez az érték Dániában 87%, Norvégiában 81% volt. A skandináv országokban tehát általában hasonlóan jó a rendőrség társadalmi megítélése.<sup>39</sup> A lakosság bizalmát tovább erősítette, hogy Finnországban a rendőrség volt az első állami szerv, amelyik 1993-ban a szolgáltatások minőségének javítására irányuló programot (*Quality of Services program*) indított. Ennek keretében figyelembe vették a lakosság igényeit, és erősítették az utcai jelenlétét.<sup>40</sup> A szolgáltatások minőségének javítására irányuló program eredményeinek felhasználásával 1996 és 1998 között a finn rendőrség több projektet indított, ezek a közösségi rendőrségi modell bevezetését célozták. Ennek megvalósítása érdekében létrehoztak egy *multi-agency cooperation* jellegű rendszert, amely a rendőrségi munkában érintett közigazgatási hatóságokkal hivatott fenntartani az aktív együttműködést. Emellett fontos szerepet kaptak azok az intézkedések, amelyek a civil szervezetek és szakmai korporációk bevonását célozzák.<sup>41</sup> Utóbbi törekvés nyomán a közösségi rendőrségi modell elemei közül a helyi szervezetekkel való együttműködés kapott egyre nagyobb hangsúlyt. 1999-ben került sor az első finn nemzeti közösségi rendőrségi stratégia elfogadására. Ez lehetővé tette a finn rendőrség számára, hogy az ún. helyi biztonsági tervek elkészítésében folyamatosan működjön együtt az illetékes önkormányzatokkal. 2001 szeptemberében kétszázhárom önkormányzatnak volt ilyen dokumentuma. A tervek lehetőséget biztosítanak a lokális problémák koncentrált kezelésére. Ennek érdekében bevonhatók a helyi gazdasági szereplők és oktatási intézmények is. A biztonsági tervekre vonatkozó szabályozási koncepció lehetővé tette a kisebb önkormányzatok számára közös mikroregionális programok kidolgozását.<sup>42</sup> A közösségi rendőrségi modell módszereinek alkalmazása érdekében 1996-ban a finn rendőrség hivatalos kapcsolatfelvételt kezdeményezett az egyesült államokbeli San Diego-i rendőrséggel.<sup>43</sup>

Az Európai Unió keretei között létrejövő egységes gazdasági térség új típusú bűncselekményeket hívott életre. A határon átnyúló bűnözés megerősödése és a szervezett bűnözés fejlődése olyan próbatételt jelentett a finn rendőrség tagjainak, amelyre a *community policing* elvei alapján felépülő módszerek nem adtak választ. A helyzet megoldása érdekében ki kellett dolgozni egy olyan rendőrségi stratégiát, amely új alapokra helyezi a közösségi rendőrségi modell alkalmazását.<sup>44</sup> A finn rendészeti szak-

<sup>38</sup> KÄÄRIÄINEN (32. lj.) 156.

<sup>39</sup> KÄÄRIÄINEN (32. lj.) 141.

<sup>40</sup> VIRTA (36. lj.) 192.

<sup>41</sup> VIRTA (36. lj.) 193.

<sup>42</sup> VIRTA (36. lj.) 195-196.

<sup>43</sup> VIRTA (36. lj.) 190.

<sup>44</sup> Sirpa VIRTA: „Community Policing Innovations in Finland. Case Helsinki Police Department” in Mahesh K. NALLA – Graeme R. NEWMAN (szerk.): *Community Policing in Indigenous Communities* (Boca Raton, FL: CRC Press – Taylor and Francis Group 2013) 3-4.



emberek az Egyesült Királyságban kidolgozott *intelligence-led policing* módszereit ötvözték a közösségi rendőrségi modell korábban alkalmazott elemeivel. A második finn nemzeti közösségi rendőrségi stratégia (*Second National Community Policing Strategy of Finland*) által megfogalmazott immanens követelmény, hogy a modern rendőrségnek egyidejűleg képesnek kell lennie választ adni a globális és a lokális próbatételekre.<sup>45</sup> A dokumentum kidolgozása érdekében 2006-ban a finn legfőbb rendőr-főkapitányság (*Supreme Police Command of Finland*) létrehozott egy önálló munkacsoportot.

A finn rendőrség működésének sajátos jellemzője, hogy a közösségi rendőrségi módszerek általános alkalmazását megelőzően pilotprojektek keretében vizsgálják azok lehetséges jövőbeni hatásait.

A finn kormány által 2004-ben elfogadott *Internal Security Program* alapján 2015-re a következő célkitűzésnek kell megvalósulnia:

Finnszágnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás garantálja, amely a preventív jellegű tevékenységre alapoz. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkozni kell az állampolgárok biztonsági igényeivel. Utóbbit a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell megvalósítani.

Ennek érdekében egy pilotprogram indult az ún. *virtual community policing* modell elveinek széles körű alkalmazásával. A lakosság magas szintű tájékoztatása érdekében újságcikkekben, rádió- és televízió-műsorokban számoltak be a csoport munkájáról és céljairól. A szolgálatteljesítés rendjét a projekt kidolgozói úgy határozták meg, hogy a csoport tagjainak a szolgálati idő 60%-ában kell járőrözniük, és a lakossággal a lehető legtöbb alkalommal érintkezniük. A projekt célja, hogy a csoport tagjainak egy év alatt tizennégyezer személlyel kell közvetlen kapcsolatot létesíteniük. Ennek sajátos formáját jelentették a kerület oktatási intézményeiben tartott prevenciók célú előadások, amelyek keretében a csoport tagjai több mint háromezer diákkal és százötven tanárral létesítettek kontaktust. A team aktivitását jellemzi, hogy 2008 áprilisában huszonöt iskolában tartottak előadásokat. 2007-ben az Itäkeskus-projekt keretében állították fel az első *virtual community policing* csapatot. A csoport által folytatott közösségimédia-felületek használatára és az internetes kommunikáció más formáira alapozott működést *virtual community policing*nek nevezték el.

Az elmúlt években lezajlott elképesztő technikai fejlődés és az internethasználók számának robbanásszerű növekedése nyomán a finn rendőrség új kommunikációs csatornaként alkalmazza a közösségimédia-felületeket. A rendőrségnek saját profilja van a legfontosabb közösségi oldalakon (Facebook, IRC-Gallery, Twitter, MySpace). A szemléletváltás és a gyors alkalmazkodás oka, hogy a finn fiatalok (tizenhét év alattiak) 79%-a napi két-három órát használja az internetet. További cél volt, az ún. online proaktív készség kialakítása. Ennek keretében kísérletet tettek olyan kommunikációs csatornák kialakítására, amelyek lehetővé teszik az állampolgárok valós idejű tájé-

<sup>45</sup> VIRTA (13. lj) 29.

kozottatását. Ezeknek a hálózatoknak a fejlesztése révén lehetővé vált a lakosság és a rendőrség közötti folyamatos kétirányú kommunikáció. A projekt során a három tisztnaponta átlagosan nyolcvan Facebook-üzenetet kapott. Az IRC felületén a projekt befejezése után több mint tizenhatezer bejelentés érkezett. Ezek között jelentős számban voltak bűncselekményre vonatkozó bejelentések. Az internetes anonimitás lehetőségét kihasználva harminchat esetben tettek feljelentést szexuális bűncselekmény elkövetése miatt. A helsinki rendőrkapitányság népszerűségét jelzi, hogy Facebook-felületén több mint száznyolcvanezren jelölték meg ismerősként. A *virtual community policing team* tagjainak saját profiljuk és e-mail címük van. A közvetlen kapcsolattartás révén jelentős mértékben hozzájárultak a helsinki rendőrkapitányság pozitív társadalmi megítéléséhez. 2011-ben, az Itäkeskus-projekt után egy közvélemény-kutatásan a megkérdezettek 97%-a minősítette a *virtual community policing team* munkáját kiválónak. A kimagasló eredmények következtében a nemzeti rendőrségi tanács döntése alapján tizenhárom további fentiekhez hasonló speciális egység képzését kezdték meg 2011-ben.<sup>46</sup>

A finn példa nem egyedi eset, számos nyugat-európai rendőrség alkalmazza tudatosan a közösségi média által kínált lehetőségeket a rendőri munkában, a bizalomépítésben, vagy éppen a tömegrendezvények kezelésében. Ebben a skandináv országok mellett az angol rendőrségek járnak az élen.<sup>47</sup>

## 6.2. EGY FOLYAMATBAN LÉVŐ HAZAI KÖZÖSSÉGI RENDÉSZETI PILOT<sup>48</sup>

A svájci alapból finanszírozott hazai „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” elnevezésű pilotprojekt megalkotásának közvetlen előzménye annak a felismerése, hogy az eseménykövető tevékenységet végző ún. reagáló rendőrségi modell lehetőségei nem mutatkoznak elégségesnek a bűnözés elleni harcban. A tényleges közbiztonsági helyzet és az állampolgárok szubjektív biztonságérzete a korábbi évtizedekben alkalmazott módszerekkel nem javítható. Ennek oka, hogy az állomány létszáma és a bűnüldözésre fordított erőforrások tovább nem növelhetők. Ebben a helyzetben lehetséges fejlődési irányként mutatkozott az Egyesült Államok és több nyugat-európai állam rendőri szervei által már az 1980-as évek óta alkalmazott *community policing* modell (közösségi rendőrségi modell). Az új irányzat legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását. Ennek keretében a rendőrség az elkövetők személyének felderítése mellett hangsúlyt fektet a bűnözővé válás okainak feltá-

<sup>46</sup> VIRTÁ (13. lj.) 127-128.

<sup>47</sup> Lásd [sites.cardiff.ac.uk/dcssp/2015/11/Managing-Threats-Project-Report.pdf](http://sites.cardiff.ac.uk/dcssp/2015/11/Managing-Threats-Project-Report.pdf).

<sup>48</sup> CHRISTIÁN László: „Finn és magyar rendészeti modellkísérletek” című tanulmány alapján készült in GERENCSE Balázs (szerk.): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében* (Budapest: PPKÉ JÁK 2013).

rására és azok felszámolására. Utóbbi megvalósulása érdekében a rendőri szervezeteknek együtt kell működniük más közigazgatási (elsősorban szociális és munkaügyi területeken működő) szervezetekkel és társadalmi szervezetekkel.<sup>49</sup>

A projekt rövid, közép és hosszú távú célkitűzéseit a lebonyolításért felelős szervek *öt jól elkülöníthető fázisra* osztották, melyek a projekt szakaszaiként is értelmezhetők. Az első fázis szerepe a szakmai előkészítés, mivel ebben a fázisban készül el egy „módszertani kézikönyv”, amely alapján a projekt fő elveit átültetik a gyakorlatba. A második fázisban történik meg a teszrendszer lebonyolításához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása. A harmadik fázis jelenti a teszt jellegű működés lefolytatását a kijelölt térségekben. A negyedik fázisban az egy éven át tartó teszt eredményeinek összesítését és a modellel kapcsolatos kiterjesztési javaslat elkészítését kell megvalósítani. Végül az ötödik fázisban történik meg a modell országos méretű kiterjesztése.<sup>50</sup> A modellben szereplő képességek elsajátítása lehetővé teszi a rendőri munka új alapokra helyezését. A közösségi rendőrség megvalósításához olyan vezetői megközelítésre van szükség, ami érvényre juttatja a „szubszidiaritás elvét”. Ennek érdekében a szolgálatteljesítéssel kapcsolatos hatásköröket úgy kell megosztani, hogy a döntéseket mindig a problémákhoz legközelebb eső szinteken lehessen meghozni. Mindezek mellett szükséges a beosztott állomány szakirányú képzése, aminek segítségével képessé válnak kreatív bűnüldözési módszerek adaptációjára. Továbbá meg kell említeni, hogy a közösségi rendőrségi modell proaktív megoldásai kiegészítő jelleggel kerülhetnek bevezetésre, mivel nem váltják ki a hagyományos rendőri tevékenységet.

A program lebonyolítására Miskolc, Szeged, Nyíregyháza és Zalaegerszeg rendőrkapitányságait vonták be. Az említett megyék kiválasztásának indoka, hogy azok eltérő bűnügyi statisztikai mutatókkal rendelkeznek, így alkalmasak lehetnek a program országos szintű kiterjesztését követő hatások előrevetítésére.

Mindkét fenti modellkísérlet – a finn és a magyar is – a közösségi rendészet eszmerendszeréből táplálkozik. Ennek lényege, hogy a rendőrség a társadalom és annak különböző csoportjai felé fordul, kapcsolatokat épít ki, ezáltal számos rendészeti tárgyú probléma világossá, könnyebben kezelhetővé válik a rendészet számára. Ennek egyik előfeltétele a hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák kiépítése a rendőrség és a társadalom között.

A két modellkísérlet kapcsán számos további kérdés felmerülhet bennünk. Egészen más a rendőrség társadalmi beágyazottsága Finnországban, mint hazánkban. Európai összehasonlításban Finnországban az egyik legalacsonyabb a rendőrség lakosság-számra eső aránya, mégis kiemelkedően jók a statisztikák és az állampolgárok biztonságban érzik magukat országszerte. Más a társadalom és rendőrség viszonya Magyarországon, részben történelmi okokból, ezért különösen izgalmas kérdés az, hogy miként reagál majd a társadalom egy eddigivel szöges ellentétben álló új megközelítésű, alulról építkező rendészeti fellépésre. Ennek középpontjában az egyes emberek és a társadalom egyes csoportjai állnak. A pilotkísérlet jelenleg, 2015 végé-

<sup>49</sup> „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” című projekt megvalósíthatósági tanulmánya, 6.

<sup>50</sup> Többszintű (49. l.) 14.

ig meghosszabbított végrehajtási fázisa még tart, így eredményeket, érdemi konklúziókat csak ez után lehet levonni. A közbelső tapasztalatok meglehetősen vegyesek. Itt nem elsősorban a társadalmi fogadtatásra gondolok, mert az egyértelműen pozitív, hanem a szervezeten belüli zökkenőkre, amelyek akadályozzák a projekt kiteljesedését. Számomra a hazai modellkísérlet legfőbb kérdése az, hogy miként sikerül a hazai rendészeti működésbe implementálni egy olyan módszert, megoldást, amely meglehetősen testidegen és nehezen összeegyeztethető az erősen centralizált, hierarchián alapuló rendszerrel.

Bármi legyen is a modellkísérlet vége, annyi bizonyosan megállapítható, hogy nagyon fontos külön figyelmet fordítani olyan új problémákra, amelyek a 21. század társadalmában szükségszerűen jelentkeznek, vagy amelyekkel nap mint nap találkozunk a technika fejlődése révén. A tanulmányunkból kiderült, hogy a finn modellkísérlet rendkívül sikeres volt. Csak reméljük, hogy amennyiben a magyar kísérlet is eredményeket tud felmutatni, úgy ez egy folyamat első lépése lehet a rendészet problémáinak új típusú kezelésének irányába.

### 6.3. MAGÁNBIZTONSÁG<sup>51</sup>

A 21. században egyre több biztonsági kockázattal kell szembenéznünk. Egyre elfogadottabb tézis szerint kizárólag az állam erre felhatalmazott szervei nem gondoskodhatnak a rend és biztonság fenntartásáról. Különösen külföldön, de hazánkban is egyre inkább polgárjogot nyer a magánbiztonság bevonása ebbe a munkába, a jogszabályok nyújtotta lehetőségek között.

Alig vitatható igazság, hogy a biztonság immateriális termék, amelynek létrehozásában fő termelője, a rendőrség kulcspozícióban van. A nyitott demokratikus és plurális társadalomban azonban az immateriális mellé egy másik jelző, a kollektív is odakiváncozik. Ennek értelmet az ad, hogy a gyakorlat egyre inkább afelé mutat, hogy az említett nyitott társadalomban a lakosság és a rendőrség között partneri viszony alakul ki, és az állami tulajdon hegemoniavesztése után a birtokvédelem intézményes formái is megjelennek.<sup>52</sup>

A biztonság egyik meghatározó aspektusa a magánbiztonság. A rendszerváltás után a gazdasági, társadalmi, tulajdoni viszonyokban, a vagyoni körülményekben bekövetkezett változások kapcsán átértékelődik a magánbiztonság jelentősége is. Napjainkban, immár két évtizeddel a rendszerváltás után kijelenthetjük, hogy talán minden korábbinál nagyobb szerephez jut a magánbiztonság. Magállapításunkat az alábbi körülmények is alátámasztják. Nemzetközi tendencia a magánbiztonság térnyerése, expanziója, amelynek háttérében többek között a rendőrségek kapacitásainak jobb elosztása és a költséghatékonyság áll. Az államok, a kormányok rájöttek, hogy a rendészeti mono-

<sup>51</sup> CHRISTIÁN László (szerk.): *A magánbiztonság elméleti alapjai* (Budapest: NKE RTK MÖRT 2014) című egyetemi jegyzet alapul vételével.

<sup>52</sup> KORINEK László: „Privát biztonság” *Belügyi Szemle* 1998/12. Előszó. 3.

pólium szigorú fenntartása mellett bizonyos feladatok, különösen egyes háttértevékenységek privatizálhatóak, kiszervezhetőek. A szolgáltatás színvonala nem csökken, de a terhek megoszlanak a szolgáltatás piaci alapon történő megvásárlásával. A gazdasági válság okán fokozottan érdemes vizsgálni, hogy az állam miként tud leghatékonyabban eleget tenni egyes feladatainak. Manapság, amikor számos kockázattal kell számolniuk az állampolgároknak, a vállalkozásoknak, akkor egyre meghatározóbb prioritás a javak, személyek, vagyontárgyak és az adatok védelme, megóvása. Egyre kifizetődőbb az értékek biztonságáról előre gondoskodni, áldozni azok megbízható védelmére.<sup>53</sup>

Ugyanakkor a magánbiztonság helye, szerepe és jelentősége kapcsán számos kérdőjel mutatkozik, hiszen viszonylag fiatal területről van szó, amely érdemben a rendszerváltás óta épült ki hazánkban, talán ennek tudható be, hogy egzakt elméleti alapok eddig nem kerültek kidolgozásra. A *2005. évi CXXXIII. tv. a személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói tevékenység szabályairól* preambuluma alapján azt mondhatjuk, hogy a magánbiztonságba beleértett személy- és vagyonvédelem, valamint magánnyomozás olyan szolgáltatások, amelyek az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelme révén a közrend, közbiztonság fenntartásához járulnak hozzá. Ezen a ponton azonban joggal merülhet fel az a kérdés, hogy biztosan rendjén van-e így az előbbi megállapítás, miszerint a közjogból eredő közrend, közbiztonság részét képezi a magánjogból eredő magánbiztonság? Szikinger István egyenesen azt állapítja meg, hogy a jogalkotó a magánbiztonságot a közbiztonság részeként kezeli és annak védelméről a közbiztonság megőrzésének „melléktermékeként” kíván gondoskodni.<sup>54</sup>

A magánbiztonság közjogi alapjait azok az alkotmányos keretek között deklarált jogosultságok és kötelezettségek alkotják, amelyek lehetővé teszik a jogalanyoknak mint magántulajdonosoknak az alternatív védelmi lehetőségek igénybe vételét.

Az elmúlt két évtizedben a piacgazdaság viszonyai között létrejött a magánbiztonsági vállalkozások kiterjedt rendszere, akik arra hivatottak, hogy a magántulajdon szentségének biztosítása érdekében támogatást nyújtsanak ahhoz, hogy a tulajdonos az alaptörvényben biztosított alapjogait minél teljesebb módon gyakorolhassa. A rendőrség és magánbiztonság közötti viszonyrendszer abban ragadható meg, hogy a teljes magánbiztonság törvényes működése felett a rendőrség gyakorolja a felügyeleti és ellenőrzési hatásköröket. A magánbiztonság aspektusából különösen izgalmas kérdés még az is, hogy miként viszonyul az állami erőszak-monopóliumot gyakorló rendészet a magánbiztonsági piac szereplőihöz, kompromittáló megközelítésben utóbbiak tekinthetőek-e az állami erőszak-monopólium alternatívájának vagy képezhetik-e a rendészet alkotórészét? A magánbiztonság létjogosultságának egyik legmeghatározóbb előfeltételét maga a piac teremti meg az általa indukált biztonság iránti kereslettel. Tudniillik a demokratikus jogállamokban működő piacgazdaságok természetes velejárója az, hogy egyre komolyabb igény mutatkozik professzionális biztonsági szolgáltatásokra. A keresletet a tehetős magánszemélyek, jogi személyek, cégek

<sup>53</sup> CHRISTIÁN László: „A magánbiztonság megközelítésének egyes aspektusai” *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2014/4. 21–30.

<sup>54</sup> SZIKINGER István: „Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban” *Új Rendészeti Tanulmányok* 1994/2. 46.

és vállalkozások, sőt a megrendelői oldalon is gyakran felbukkanó állam együttesen generálják. Azonban nagyon fontos előrebocsátani, hogy a magánbiztonság nem az állami rendészet részére meghatározott eszközök birtokában végzi tevékenységét, azaz nem a közhatalom által előírt jogosítványokból merít, hanem a megrendelő által szerződésben rá ruházott jogosítványok alapján végzi feladatát. A jogalap tehát, egy polgári jogi kontraktus, más néven szerződés, még hozzá megbízási szerződés, ahol a két fél jogait és kötelezettségeit egymás között alakítják ki, akarategységben. Arról nem szabad megfeledkezni, hogy az eszközök teljesen különbözőek az állami rendészeti monopóliumot gyakorló, közhatalmi jogosítványok birtokában eljáró, valamint a polgári jogi szerződés által személy- és vagyonvédelmi tevékenységet gyakorló megbízott között.

Külön érdemes kiemelni a magánbiztonságon belül elkülönült területet képező magánnyomozást. A magán-detektív szakmát számos téves sztereotípiá lengi körül. A magánnyomozói társadalom meglehetősen széttagolt, a szakmai színvonal és az elvárt belépési feltételek messze elmaradnak a kívánatostól. Ezek után talán kevésbé meglepő, hogy nincs egységes, általánosan elfogadott fogalom sem a magánnyomozásra, ezért elfogadjuk kollégánk, Mészáros Bence, a terület egyik kutatójának meghatározását, amely szerint az alábbiak mentén foglalható össze a magánnyomozás definíciója: „Az állampolgárok jogszerű információszükségleteinek kielégítése végett, polgári jogi megbízás alapján, egy hatósági jogosítványokkal nem rendelkező magán-személy által ellenszolgáltatás fejében végzett adatgyűjtő tevékenység.”<sup>55</sup> Amint az a fogalomból is kiderül, egy magánnyomozónak semmilyen (többlet)jogosítványa nincs, nem tekinthet be nem hozzáférhető nyilvántartásokba, titkos információgyűjtést nem végezhet. Egy büntetőeljárás során, meghatározott korlátok mellett ugyan, de ezek és számos más lehetőség is az eljáró rendelkezésére áll. Ráadásul a magánnyomozó által végzett munka és annak eredményei jórészt kárba vesznek, mert az állami büntető igazságszolgáltatás jórészt nem teszi lehetővé a büntetőeljárásokban történő alkalmazhatóságot. Fentiek fényében talán érthető, hogy az adatvédelmi szabályozás miért szab nagyon szűk határokat a magánnyomozó számára.

Amennyiben bárkinek szemernyi kételye lett volna, akkor az elmúlt két évtized bebizonyította, hogy akár szűkebb környezetünket nézzük, akár globális tendenciákat vizsgálunk, minden esetben arra a végkövetkeztetésre jutunk, hogy az államok képtelenek kizárólag rendészeti organizmusaikon keresztül szavatolni a biztonságot. Egyrészt a kihívások, veszélyforrások is megsokszorozódtak, kiszámíthatatlanabbá váltak. Éppen ezért minden korábbinál időszerűbb a közbiztonság fenntartásába bevonni az állampolgárokat, a közösségeiket és egyéb társadalmi szerveződéseket, gazdasági, piaci szereplőket.

A tulajdonosoknak azonban kellő óvatossággal kell eljárniuk a vagyonvédelmi cégek kiválasztásánál, egyre inkább oda kell figyelni a komplex védelem megteremtésére. A magánbiztonsági piacon öldöklő verseny uralkodik, amely negatív hatást gyakorol a szolgáltatások színvonalára. Különösen igaz mindez például az élőrös őrzésvé-

<sup>55</sup> Mészáros Bence: „Magánnyomozás” in CHRISTIÁN László (szerk.): *Személy- és Vagyonvédelem* (Budapest: NKE RTK 2014) 227–243.



delem területén, ahol az aktuális jellemző vállalási díjak messze elmaradnak az 1929 Ft-os elfogadott rezsioradíjtól. A vagyonvédelmi cégeknek pedig nagy hangsúlyt kell helyezniük a munkaerő képzésére, a vállalkozói etika megtartására, és szem előtt kell tartani a rendészet szerveivel történő együttműködést a közbiztonság javítása érdekében.<sup>56</sup> Meg kívánjuk jegyezni, hogy a Finszter professzor úr által másfél évtizede javasolt tanulási folyamat még messze nem fejeződött be, sőt sok szempontból talán még idősebbé is vált.

A magánbiztonság törvényes működése felett őrködő belügyi kormányzatnak fel kell ismernie, hogy itt a cselekvés ideje a magánbiztonság újraszabályozását illetően. Világos, hogy feltétlenül szükséges támaszkodni a piaci erőforrásokra és szükségszerűen be kell vonni a magánbiztonságot a közrend, közbiztonság komplex feladatellátásába, ugyanakkor nagyon fontos követelmény, hogy mindez egy szigorú és egyértelmű szabályozás mentén történjen. Ennek érdekében időszerű átfogó módosítással vagy új jogszabállyal rendezni a magánbiztonság területén felmerülő anomáliákat.

<sup>56</sup> FINSZTER Géza: „Magánvállalkozások a biztonságért” *Belügyi Szemle* 1998/12. 5-6.