

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

Bezerédi Imre r. alezredes

**A rendszerváltást követő kriminálpolitika
rendőrségre gyakorolt hatása**

A közösségi és rendészeti bűnmegelőzés működése Bács-Kiskun megyében

Doktori (PhD) értekezés



Témavezetők:

Dr. Kulcsár Gabriella PhD
adjunktus

Prof. Dr. Finszter Géza DSc
professor emeritus

Pécs, 2022

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
I.1. A témaválasztásról	7
I.2. Kutatási hipotézisek	8
I.3. Kutatási célkitűzések.....	9
I.4. Kutatási módszerek	10
I.5. A téma tudománytani behatárolása	10
II. A RENDSZERVÁLTÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ ÉVEK FŐBB TÖRTÉNELMI ESEMÉNYEI.....	12
II.1. 1989–90-es fordulópont.....	12
II.2. A történeti háttér	15
II.3. A rendszerváltás hatása a rendőrségre	17
II.4. A fejezet összegzése	19
III. A MAGYAR RENDŐRSÉG TÖRTÉNELMÉNEK FŐBB SZAKASZAI	20
III.1. A magyar rendőrség a rendszerváltás előtt.....	20
III.2. A rendészettudomány alapjairól	24
III.3. A magyar rendőrség a második világháborút követően	28
III.4. A magyar rendőrség a rendszerváltás után	32
<i>III.4.1. TC Team Consult, a 90-es évek.....</i>	<i>35</i>
<i>III.4.2. A magyar rendőrség a 2000-es években</i>	<i>43</i>
<i>III.4.3. Új életpálya és határőrizeti kihívások.....</i>	<i>47</i>
III.5. A rendőrség egyenruházati jelképeinek – címereinek és rendfokozatainak – alakulása a rendszerváltás körül.....	53
<i>III.5.1. A magyar rendőrség jelképei a rendszerváltás előtt</i>	<i>55</i>
<i>III.5.2. A magyar rendőrség jelképei a rendszerváltást követően.....</i>	<i>60</i>
III.6. A fejezet összegzése	65
IV. A RENDŐRSÉG DEPOLITIZÁLÁSA, DECENTRALIZÁLÁSA, DEMILITARIZÁLÁSA.....	68
IV.1. A rendőrség depolitizálása	68
IV.2. A rendőrség decentralizálása.....	73

IV.3. A rendőrség demilitarizálása	77
IV.4. A fejezet összegzése	82
V. A MAGYAR RENDŐRSÉG AZ ALKOTMÁNY, AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A RENDŐRSÉGI TÖRVÉNY TÜKRÉBEN	83
V.1. Alkotmányos fundamentumok	83
V.2. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény	87
V.3. A fejezet összegzése	91
VI. KRIMINÁLPOLITIKA ÉS RENDŐRSÉG	93
VI.1. Kriminálpolitikai fogalmi meghatározások.....	93
VI.2. Stratégiák nyomában	99
VI.3. Közbiztonsági stratégiák az egyes kormányzati ciklusok során	103
<i>VI.3.1. Az Antall-kormány.....</i>	<i>104</i>
<i>VI.3.2. A Horn-kormány.....</i>	<i>105</i>
<i>VI.3.3. Az első Orbán-kormány.....</i>	<i>106</i>
<i>VI.3.4. A Medgyessy–Gyurcsány-kormány</i>	<i>107</i>
<i>VI.3.5. A Gyurcsány–Bajnai-kormány</i>	<i>108</i>
<i>VI.3.6. A második Orbán-kormány</i>	<i>108</i>
VI.4. Magyarország bűnügyi helyzete a rendszerváltást követően	111
VI.5. A dekriminalizáció és a tulajdon elleni szabálysértések kapcsolata	115
VI.6. A fejezet összegzése	117
VII. RENDŐRSÉG, MODERNIZÁCIÓ A RENDŐRÖK SZEMSZÖGÉBŐL.....	118
VII.1. A felmérés célja	118
VII.2. A kérdőív	119
VII.3. Az eredmények	120
VII.4. A fejezet összegzése, adalékok	127
VIII. A RENDŐRSÉG PROAKTÍV SZOLGÁLTATÓ JELLEGÉNEK, SZEREPÉNEK, MEGERŐSÖDÉSÉNEK BEMUTATÁSA, KIEMELTEN A TÁRSADALMI BŰNMEGELŐZÉSI SZEREPVÁLLALÁSA MENTÉN	134
VIII.1. Az együttműködésről.....	134
VIII.2. Együttműködés a rendszerváltás előtt. Az önkéntes rendőrség.....	137

VIII.3. Legfőbb stratégiai partner: a Polgárőrség!	142
VIII.4. Az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek.....	148
VIII.5. Család- és gyermekjóléti szolgálat	158
VIII.6. Kisebbségi Koordinációs Munkacsoportok a rendőrség és a roma kisebbség együttműködésének jegyében.....	162
<i>VIII.6.1. Az együttműködés szüksége.....</i>	<i>165</i>
<i>VIII.6.2. Együttműködés az ORFK utasítás tükrében</i>	<i>168</i>
<i>VIII.6.3. Felelősök kijelölése.....</i>	<i>168</i>
<i>VIII.6.4. Feladatszabás</i>	<i>169</i>
<i>VIII.6.5. Képzések, kapcsolatjavító programok</i>	<i>170</i>
<i>VIII.6.6. Problémamegoldás, konfliktushelyzetek kezelése.....</i>	<i>171</i>
<i>VIII.6.7. Bűnelkövetővé, áldozattá válás elkerülésére irányuló programok.....</i>	<i>172</i>
<i>VIII.6.8. A KKKM működése a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon</i>	<i>172</i>
<i>VIII.6.9. Az együttműködés gyakorlati megvalósulása</i>	<i>173</i>
VIII.7. A bizalom szüksége az együttműködésben	177
VIII.8. A fejezet összegzése	186
IX. ÖSSZEGZÉS, AJÁNLÁSOK.....	189
IX.1. A kutatás hipotéziseire adott válaszok	189
IX.2. Felhasználhatóság, ajánlások.....	195
X. SUMMARY, DEDICATIONS	201
X.1. Answers to the research hypotheses	201
X.2. Significance and suggestions.....	207
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	213

„...az, hogy a magyar rendőrség, noha nem tartozott a magyar adminisztráció legsötétebb pontjai közé, feltétlenül rászorul frissítésre, és feltétlenül kell, hogy átalakuljon a jól öltözött emberek biztonságát védő apparátusból a mindenki biztonságát őrző apparátussá.”¹

BEVEZETÉS

Magyarország politikai rendszere 1990-ben gyökeresen megváltozott. Az egypárti autoriter politikai hatalmat alkotmányos demokrácia váltotta fel. Az Alkotmánybíróság minősítése szerint a politikai rendszerváltás a legalitás talaján ment végbe: *„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt. Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni... A rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe.”²*

¹ BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 38-39. o.

² 11/1992. (III. 5.) AB határozat

Három következtetés:

1. A rendszerváltás minden állami szervre kötelezettséget ró.
2. A rendszerváltás folyamat – hosszabb idő áll rendelkezésre (vannak azonnali teendők, vannak kötelezettségek, amelyek viszonylag rövid idő alatt elvégezhetőek, vannak hosszú távúak, pl. szervezeti átalakítás, jogalkotás, megváltozott működési stratégia).
3. A legalitás talaján azt jelenti, hogy a régi és a születő új jog sokáig együtt érvényesíti az alkotmányos demokrácia egyik követelményét, a jog uralmát.

Hogyan teljesült ez a három elvárás a rendszerváltozás idején a rendőrség jogában, a rendőrség szervezetében és a rendőrség működésében, és miként ítélt meg az elmúlt több mint harminc esztendő teljesítménye? Ezekre a kérdésekre csak akkor lehetséges válaszolni, ha a rendészeti igazgatás fejlődéstörténetét a kriminálpolitika keretei között vizsgáljuk. Természetesen a kriminálpolitika hatóköre egyfelől szélesebb az általunk választott kutatási tárgynál, minthogy magába foglalja „a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveknek a bűnözésre adott válasz-stratégiáinak összességét”³, másfelől azonban a rendészeti igazgatás alkotmányossága érinti a biztonság- és védelempolitika olyan területeit is, amelyek nem részei a kriminálpolitikának. Alapvető kérdés azonban, hogy a kriminálpolitika milyen hatással volt a rendőrségre, mint a társadalmi bűnmegelőzési eszközrendszer egyik legfontosabb szereplőjére. Hogyan alakult a rendőrség szervezete, feladatrendszere és irányítása a rendszerváltást követő években, emellett milyen társadalmi elvárásoknak kellett megfelelnie a bűnmegelőzés, azon belül is az együttműködés, kooperáció és szolgáltatás terén?

³ „A kriminálpolitikának át kell fognia mind a már elkövetett bűncselekményekre adandó büntetőjogi válasz eszköztárát (a büntető törvényhozási, a bűnüldözési és büntető igazságszolgáltatási, valamint a büntetés-végrehajtási politikát), mind pedig a bűnmegelőzés büntetőjogi eszközeit, és jelezni kapcsolódási pontjait a büntetőjogon kívüli bűnmegelőzési módokkal és lehetőségekkel.” Idézet az OKKRI 1993-as koncepciójából. Ügyészségi Értesítő, XXIX. Évf. 3. szám, Budapest, 1993., 1-12. o.

I.1. A témaválasztásról

A magyar rendőrség előtt a rendszerváltás idején az a feladat állt, hogy ellentmondásmentesen illeszkedjék az alkotmányos demokrácia államszervezetébe. Mindezt nehezítette a bűncselekmények számának 1988-tól megfigyelt rohamos emelkedése, a kialakulatlan büntetőpolitika, valamint az, hogy a teljes államszervezet – beleértve az igazságszolgáltatást is – átalakulását élte. Napjainkban is kérdés marad, hogy ebben a helyzetben az alkotmányossági követelmény milyen hangsúlyokat kapott általában a kormányzásban, de különösen a belügyi tárca működésében, és ezek a történelmi döntések a jelenünkre is hatást gyakorolnak-e.

1989 és 1990 között bizonytalanság mutatkozott abban is, hogy megfogalmazhatók-e a rendészet egészét, de különösen a rendőrséget érintő jogalkotási, szervezeti és működési feladatok, és ezek sorában melyek azok, amelyek halasztást nem tűrnek, melyek tervezhetők középtávra (három-ötéves időszakra), végül miként határozhatók meg stratégiai célkitűzések tíz-tizenöt évre. E kérdésre még három évtized távlatából is nehéz válaszolni, mert 1989 végén és 1990 első napjaiban – hónapokkal az első szabad választások előtt – a politikai átalakulást jelentős mértékben befolyásolta egy krízis, amely politikai következményeiben (a belügyminiszter lemondása), jogalkotási követelményével és szervezeti intézkedések kikényszerítésével rendkívüli nyomást helyezett a rendészeti ágazatra, különösen pedig a rendőrségre.⁴

Az előbbiekhöz hasonlóan bonyolult annak értékelése, hogy a rendőrségi tételes anyagi- és eljárási joganyag átalakulása mennyiben igazolja a rendszerváltás legalitásának azt a követelményét, amelyben a régi és a formálódó új joganyag együttesen határozza meg az állam – és benne a rendőrség – törvényes működését. Külön figyelmet érdemel a rendőrségi törvény megszületése, az a tény, hogy az 1990 májusában megalakult belügyminisztérium ezt a jogalkotást a sürgető feladatok élére helyezte, a törvény azonban csak 1994 tavaszán, a szabad választást követő első kormányzati ciklus végén került elfogadásra.

⁴ Az ún. Duna-gate ügyről lásd részletesen RÉVÉSZ Béla: A Duna-gate ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében, *Acta Iuridica et Politica*, Tomus LXVIII, Fasc. 19.

Annak ellenére, hogy a rendészeti rendszerváltásnak is nevezhető folyamat értékelésére már csaknem könyvtárnyi irodalom áll rendelkezésre, az előbbieken vázolt három alaprobléma feltárásához még számos kérdés vár megválaszolásra. E dolgozat célja a kérdésekre adott válaszok gyarapítása. Ehhez az elhatározáshoz az alábbi hipotézisek kínálkoznak kutatási programként.

I.2. Kutatási hipotézisek

- 1. Feltételezésem szerint a magyar rendőrség számára a rendszerváltás időszakában kedvező körülmények kínálkoztak ahhoz, hogy reform értékű megújulással illeszkedjék az alkotmányos jogállam szervezetébe. Ennek a disszertációnak feladata megvizsgálni, hogy a rendőrség napjainkig tartó átalakulása miként értékelhető a demokratikus értékek befogadása, a törvényesség és a hatékonyság együttes érvényesítése szempontjából?**
- 2. A rendészetelmélet kutatói az átalakulás három típusát különböztetik meg: a reformot, a modernizációt és a korszerűsítést. Kérdés, hogy csakugyan ezek az utak nyíltak meg, továbbá hogy a rendőrségi fejlesztések immáron több mint harmincéves történetében ténylegesen milyen alternatívák kínálkoztak, és ezek közül melyek valósultak meg?**
- 3. Noha az egyes korszakok belügyi kormányzati irányultsága jól kirajzolódik, átfogó közbiztonsági stratégia mindezülig nem született, és azt a korszakon átívelő biztonsági stratégiák sora sem pótolja. Kutatásaim arra is kiterjedtek, hogy a rendészet-rendvédelem fejlesztése milyen mértékben illeszthető az egyes kormányzati ciklusok kriminálpolitikai koncepciójába, és ezek a koncepciók miért nem kerültek közös nevezőre egy ciklusokon átívelő 10-15 éves közbiztonsági stratégiában?**
- 4. A rendőrség arculatát jelentősen befolyásolják az ágazati büntetőpolitikák, amelyek megjelennek a büntető anyagi- és eljárásjogi törvényalkotásban, a büntetés-végrehajtási koncepcióban és az igazságszolgáltatás tágabb vagy szűkebb felfogásában. A rendőrségeket érintő rendészeti joganyag, valamint a rendészeti igazgatás szervezetének és működésének tanulmányozása során arra keresem a választ, hogy miként jellemezhető az a kriminálpolitika, amelyik a rendőrséget érintő jogi szabályozás és szervezeti megoldások nyomán alakult ki?**

I.3. Kutatási célkitűzések

Általános stratégiai cél: A téma kiírása szerint, követvén az Országos Kriminológiai Intézet 1993-as koncepcióját, vizsgálni szándékozom a büntetőpolitika különböző megjelenési formáit a büntetési tanok elméletében, a politikai pártoknak a közrend és a közbiztonság megszilárdítását szolgáló elképzeléseiben, valamint a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveknek a bűnözésre adott válaszstratégiáiban. A kutatás fő vonala a rendszerváltást követő főbb társadalmi igazságosság és a jogbiztonság követelményei mentén formálódó kriminálpolitika által befolyásolt rendőrség vizsgálata. Milyen követelmények jelentkeztek a rendőrséggel kapcsolatban, miként alakult a rendőri állomány helyzete regionális és helyi szinten? A modernizálódó rendőrség milyen ütemben dolgozta fel és alkalmazkodott feladatrendszerében a változó kriminálpolitikai trendekhez, ehhez a politika milyen jogszabályi és normatív szabályzókat teremtett? A kutatás kiterjed a társadalmi bűnmegelőzésnek a rendőrségre, annak szervezeti felépítésre és bővülő proaktív feladatkörére gyakorolt hatására. A rendőrség, mint szervezet elé a társadalom által meghatározott direktívák és a jogalkotók szüntelen munkája által támasztott elvárások általi formálódásának bemutatása rendészettörténeti, rendészetelméleti, politikai és egyben kriminálpolitikai aspektusból történik. További célom a magyar rendőrség közösségi és rendészeti bűnmegelőzésének helyi és területi szervet érintő feladatrendszerének bemutatása, amely a későbbiekben egy lehetséges rendészeti stratégia megalkotásának szakmai megalapozásává válhat.

Sajátos cél: Annak bemutatása, hogy a magyar rendőrség hogyan próbált alkalmazkodni a folyamatosan változó társadalmi és politikai kihívásokhoz. Milyen elvárásokat támasztott a politika és a kriminálpolitika a rendőrség elé? Meg akartom vizsgálni, hogy igaz -e. Be kívánom bizonyítani, hogy a rendszerváltás óta jelentős változásokon átesett rendőrség annak ellenére, hogy a kor rendészettudományt művelőinek akarata ellenére gyökeresen nem változott, nem reformálódott meg, mégis sikeresen modernizálódott, egy fogékonyabb szemléletű, szolgáltató jellegű szervezetté alakult.

Személyes cél: A témával kapcsolatos elméleti ismereteim és empirikus úton szerzett gyakorlati tapasztalataim, valamint jelen kutatás eredményeinek rendszerezése, összefoglalása és a továbbiakban hasznosítható formában történő összefoglalása.

I.4. Kutatási módszerek

A kutatási téma jellegéből adódóan az általam végrehajtott alkalmazott kutatás során folyamatosan törekedtem a téma interdiszciplináris megközelítésre, tekintettel arra, hogy szoros kapcsolat áll fenn a rendőrség története, szervezetének összetétele, irányítása és a politológia és kriminológia, azon belül a kriminálpolitikai tudományok között. Induktív és deduktív módon az egyes adatokból, eredményekből általános törvényszerűségekig jutottam el, illetve általános megállapításokból egyedi következtetéseket vontam le.

Könyvtárkutatás és internetes források elemzése útján a témához kapcsolódó releváns nemzetközi és hazai szakirodalom, jogszabályok, belső normák és egyéb dokumentumok tanulmányozása és feldolgozása során analízis és szintézis alkalmazásával dolgoztam. A primer kvantitatív módszer szintén szerves elemei voltak kutatásomnak.

Fő módszerként a történeti áttekintést követően leíró és egyben gyakorlati szemléletmódú elemzéssel vizsgáltam az összefüggéseket, melynek során szükségesnek tartottam a sajátos kritikai szemléletmód empirikus jellegű felhasználását. A kutatási téma egészét elméleti és gyakorlati síkokra bontottam, majd az így kapott részismereteket egységes egészzé kapcsoltam össze. Végül, de nem utolsósorban saját empirikus tapasztalataimat igyekeztem tudományos szintre emelni és beépíteni doktori értekezésembe.

I.5. A téma tudománytani behatárolása

A kutatás a társadalomtudományokon belül a rendészettudomány körébe sorolható. A választott kutatási téma interdiszciplináris jellegű, azaz számos ponton szervesen kapcsolódik más tudományágakhoz. Egyik kapcsolódó tudományág a társadalomtudományon belül elhelyezkedő történettudomány, mivel az értekezés több pontján történelmi összefüggéseken keresztül kerül bemutatásra az értekezés két fő tárgya. Egyik maga a rendőrség, mint a bűnmegelőzés eszközzrendszerét szolgáló állami fegyveres rendvédelmi szervezet.

Ezt követve kifejezett kapcsolódást szükséges feltárni a rendőrség szervezeti, irányítási változóin, eredményességi mutatóin keresztül magával a kriminálpolitikával, ami a kriminológia részeként a bűnözés okait és büntetés hatásait vizsgáló tudományos kutatás alapelveit magába foglaló tudományterületet, amely megszabja a bűnözéssel szembeni állami fellépést.”⁵

Szintén tudományági kapcsolódás áll fenn a politikatudománnyal, amely az említett történeti eseményeken keresztül bebizonyíthatja jelenlétét és ciklusonkénti befolyásoló képességét külön-külön és együttesen is a rendőrségre, valamint a kriminálpolitikára.

⁵ LISZT, von Franz: Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, J. Guttentag, Berlin, 1905. I. k. 292. o.

II. A RENDSZERVÁLTÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ ÉVEK FŐBB TÖRTÉNELMI ESEMÉNYEI

Magyarországon 1988-ban láthatóan elindult egy folyamat a politikai berendezkedés változása felé.⁶ Napirendre került a demokratikus jogállam megvalósulásának lehetősége. A rendőrség jövője szempontjából újra figyelmet kapott mindaz, amit Bibó István már 1947-ben a közigazgatásnak erről a területéről írt: „*a rendőrség nem az a terület, ahol a nagyméretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárás módjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.*”⁷ Az egypártrendszer utolsó parlamenti választásai 1985. június 8-án zajlottak, persze a demokratikus ellenzék csekély és eredménytelen indulása mellett, mindazonáltal a visszahívás intézménye lehetőségét kihasználva a lemondott képviselők helyére, sorra ellenzéki képviselő jutott be.⁸

II.1. 1989–90-es fordulópont

1989. március 22-én megalakult az Ellenzéki Kerekasztal, majd 1989 nyarára létrejött a nemzeti kerekasztal is.⁹ 1989. október 7-én felbomlott a korábbi állampárt, és megalakult a többpártrendszer elfogadására képes Magyar Szocialista Párt (MSZP). A tárgyalások eredményeképp döntés született többek között az alkotmány módosításáról, a pártok működéséről, az országgyűlési választásokról, egyéb törvények (büntető anyagi- és eljárásjogi) módosításáról.¹⁰ Így született meg az 1949. évi XX. törvényt (Alkotmány) módosító 1989. évi XXXI. törvény (Köztársasági Alkotmány), amely útján Magyarország népköztársaságból köztársasággá alakult.

⁶ ROMSICS Ignác: Magyarország története a XX. században. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

⁷ BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 41. o.

⁸ DIPPOLD Pál: Választási aprómunka. A Népszabadság eredményértékelései 1990 áprilisában. In: Rendszerváltó Archivum. 2018. 3. évf. 1. sz. 24. o.

⁹ Uo. 379. o.

¹⁰ RIPP Zoltán: A rendszerváltás Magyarországon. Napvilág Kiadó. Budapest, 2006. 458. o.

„Az is természetes, hogy a demokratikus választások eredményeként kormányzati hatalomra került pártok szeretnék az államszervezet működéséről vallott felfogásukat a gyakorlatban érvényesíteni. A jog uralmat a hatalmi ágak megosztásának elve, a fékek és ellensúlyok rendszerét az egyének jogait védelmező garanciák jelentik a biztosítékát annak, hogy a pártcélok megvalósítása során világosan megkülönböztethetők legyenek a véleményformáló mozgalmi módszerek a jog által kikényszeríthető döntésektől. A diktatúrákban ilyen garanciák nem működnek.”¹¹ A rendszerváltáshoz közeledve erősödtek azok a hangok, amelyek a belügyi kormányzás területén is közjogi érvekkel alátámasztva követelték a politikai irányítás és a szakmai vezetés elkülönítését. Ennek szervezeti biztosítékát akként lehet megteremteni, hogy „a rendőrség irányításának legfelsőbb parancsnoki szintjeit le kell választani a minisztériumi vezetés szintjeiről”.¹²

A Belügyi Szemle 1989. áprilisi száma tudósított az Igazságügyi Minisztériumban akkor folyamatban volt alkotmányozásról, kiemelve olyan fontos elveket, mint a törvények uralmának és a hatalommegosztás elvének helyreállítását, valamint a pártok alakításának a szabadságát. Az említett lapszámban Horváth István akkori belügyminiszter ugyancsak a változások szükségességét hangoztatta, de még úgy képzelte, hogy mindez a korábbi rendszer megőrzésével valósulhat meg. Említést tett „egyéb állampolgári és az állami szervek viszonyát érintő nyílt törvényi szabályozásról” is, de csak a nagyon bennfentesek érthették meg, hogy ebben az esetben a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának törvénybe foglalásáról is szó eshet.¹³ A rendőrség egyes vezetői ezzel összhangban olyan új működési elveket és személyzeti politikát hirdettek, ami gyökeres szakítást jelentett a proletárdiktatúrában kötelező elvekkel. „A rendőrséget függetleníteni kell a pártpolitikai vitáktól. El kell érni, hogy a hivatásos állományba pályázhassanak olyanok, akik az MSZMP politikájától eltérő ideológiát vallanak, akik vallásos meggyőződésűek.”¹⁴

¹¹ KORINEK László: A rendőrség pártirányítása (1956-1989). Rendészeti Szemle. 2006/10. 55. o.

¹² VEREBÉLYI Imre: A belügyi igazgatás reformja, Belügyi Szemle 1989/5. szám, 13. o.

¹³ HORVÁTH István: A belügyminisztérium helyéről, szerepéről, Belügyi Szemle 1989/4. szám, 3.o.

¹⁴ DICZIG István: A belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, Belügyi Szemle 5. szám, 20.o.

A rendszerváltozás időszakában, az 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság új politikai berendezkedés kiépítésének útján indult el, azzal a céllal, hogy az egy-párti diktatúrát alkotmányos jogállam váltsa le. Ennek a fordulatnak a közjogi alapját az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. alkotmánytörvény (továbbiakban köztársasági Alkotmány) teremtette meg, a következők szerint:

„1. § Magyarország: köztársaság.

2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.

A köztársasági Alkotmányának 1989. október 23.-án hatályba lépett módosításával a *rendőrség* a közbiztonság és a belső rend védelmezőjeként, mint kormányzati irányítás alatt álló önálló államigazgatási szerv-típus jelent meg.

A köztársasági Alkotmány VIII. fejezete a *fegyveres erők és a rendőrség* címet viselte. Fegyveres erökhöz sorolta a Magyar Néphadsereget és a Határőrséget. (40.§ /1/ bekezdés) A *Határőrség* kettős jogállású szervezetként a honvédelmi feladatai mellett a határrendészettel összefüggő rendészeti, és szűk körben bűnüldözési funkciókat is teljesített. Két további rendelkezés külön méltatást igényel: *„A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.”* (40. § /2/ bekezdés)

A rendőrség társadalmi rendeltetésének meghatározása alkotmányjogi szabályozási tárgy. A közbiztonság védelme, mint rendőrségi feladat államcél, amelyen fáradozni soha meg nem szűnő küldetése a rendészetnek, amelyet azonban alanyi jogként nem tud garantálni polgárai számára. De miért használta a köztársasági Alkotmány első szövegváltozata a *„belső rend”* kifejezést? Egy lehetséges magyarázat szerint azért, mert az 1956-os forradalom leverését követően a rendőrség szervezetében kapott helyet az állambiztonsági szerv is, az a közigazgatási hatóság, amelynek az alkotmányvédelem és az ország szuverenitása feletti titkosszolgálati eszközöket alkalmazó örökös (hírszerzés, kémelhárítás) a társadalmi rendeltetése. Ez nem azonos a közbiztonság védelmével, ezért a szükséges distinkciót a belső rend fordulat helyesen tükrözte.

Ellene vethető az előbbi megállapításnak, hogy a rendőrség szervezetében „elrejtett” állambiztonsági apparátus pártállami konstrukció, amelyen a köztársasági Alkotmánynak kellett volna túllépni. A 1989. évi alkotmányozásnak azonban nem lehetett feladata a rendészet reformja. Egyedüli küldetése az volt, hogy lerakja az alkotmányos jogállam megteremtésének előfeltételeit. Ezért is hirdette magát ideiglenesnek, már a bevezetőjében.

II.2. A történeti háttér

A magyar rendőrség 1945 előtti működése ellentmondásos képet mutat. Kétségtelen, hogy közjogunk színvonala a 19. század végére ott volt Európa élmezőnyében. Ezt nem csupán az 1878-ban elfogadott büntető törvénykönyv (Csemegi Kódex, az 1878. évi V. törvénycikk), avagy az 1896-ból származó büntető perrendtartás (1896. évi XXXIII. törvénycikk), de a fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvénycikk is igazolja. Maradéktalanul megjelent a hatalmi ágak elválasztásának elve a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikkben. Azonban már a dualizmus korában is megfigyelhető volt a feudális vonások továbbélése, márpedig erős polgári társadalom nélkül aligha képzelhető el jogállami rendészet. A magyar társadalom, úgy ahogyan 1867-ben minden téren mozdulatlanra merevedett, szerkezetének alapjellegetében, ha jogi intézményeiben nem is, feudális, pontosabban rendi társadalom volt.¹⁵ A jelenségre Kulcsár Kálmán¹⁶ is utal, amikor elválasztja a kiegyezés jogi kultúráját a rendiség korát idéző politikai kultúrától. Trianon után mindez jól felismerhető volt az egyre erőteljesebb centralizációs törekvésekben, a rendőrség államosításában, valamint az emberi jogokat könnyű kézzel kezelő rendőrségi gyakorlatban is.¹⁷ Az 1945 előtti korszak témánk szempontjából azért lényeges, mert napjaink kérdése, hogy ezek a minták mennyiben követésre méltóak, és milyen mértékben harmonizálnak az uniós országok fejlődési útvonalával. Az emberi jogok feltétlen tisztelete Nyugat-Európában is csak a II. világháború után vált a rendőrségi munka zsinórmértékévé. Magyarország a polgári alkotmányosságnak ebből a fordulatából kimaradt, minthogy rendőrségünk már a koalíciós időkben is a politikai küzdelmek gyújtópontjába került, majd pedig 1949-től egészen a rendszerváltásig a párt-diktatúra kiszolgálására kényszerült.¹⁸

¹⁵ BIBÓ István: Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. In Bibó István: Válogatott tanulmányok. II. kötet. 1945–1949. Budapest, Magvető, 1986, 593.

¹⁶ KULCSÁR Kálmán: Lehet-e demokrácia Magyarországon? Magyar Jog, 1990/6–7.sz., 578–588. o.

¹⁷ FINSZTER Géza: A modern rendészet. A rendészettudomány hazai kísérletei. Magyar Rendészet 2020/3. sz. 97. o.

¹⁸ FINSZTER Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje, http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (Letöltve: 2021. 08. 16.)

Az állam-szocialista diktatúrák születésük pillanatában ideológiai programmal kívánták átszervezni rendőrségüket. A marxista világnézet elutasította a múltba nyúló hagyományokat, a politikamentes szakigazgatás eszméjét. A pártállam a rendőrködést élenjáró politikai küldetésnek fogta fel, az állománytól -osztályharcos- magatartást várt el. A közép- és kelet-európai térség országai az állam-szocialista diktatúrát megelőzően a polgári jogfejlődés különböző fokára jutottak el. Ahol a közjog közelített a nyugati mintákhoz, ott ezek a hagyományok képesek voltak mérsékelni az önkényt. Az államszervezet egészére és benne a rendőrség arculatára befolyással bírt az is, hogy a szovjet tömb országai miként próbálták reformokkal ésszerűbbé tenni gazdaságukat. Azokban az országokban, ahol a gazdasági reform mélyreható volt, ott a kormányzó párt akarata ellenére megjelentek a politikai és az államszervezeti reform csírái is.

Az előbbieknél közvetlenebbül hatott a rendőrségi munkára a bűnözésről kialakított felfogás. Lényeges kérdés az is, hogy milyen képet mutatott a bűnözés nagysága és súlya, valamint, hogy a bűnügyi statisztikák az adott országban nyilvánosságra kerültek-e, avagy pedig azok államtitoknak minősültek. Jelentős különbségek mutathatók ki a bűnügyi tudományok művelésének színvonalában. A rendőrségi munka reális megítélését azok a tudományos műhelyek segítették, amelyek törekedtek a büntetőjog klasszikus humán értékeinek megvédésére, a bűnözés jelenségének reális megismerésére, a perjogban a garanciális szabályok rangjának visszaadására, a kriminológiában pedig nem riadtak vissza a társadalomkritikától sem, amikor a bűnözés egyes okai között felmutatták a politika működés zavarait. Ahol a bűnügyi tudományok ezt az utat járták, ott a rendőrség is érveket meríthetett az elméleti felismerésekből, saját szakmai tekintélyének visszaszerzéséhez. A totális diktatúrákra általában is jellemző, hogy a köztörvényes bűnözést sikerül alacsony szinten tartani. Ennek nyilvánvaló oka, hogy az erős állam, amely igényt tart arra, hogy a polgárok mindennapi életét is ellenőrzése alá vonja, egész apparátusát rendőrségként működteti, és minimálisra szorítja a szabad választás lehetőségét, csökkentve a bűnelkövetési alkalmakat is.

Az államszocializmus rendőrségei hálásak lehetnek annak, hogy a hagyományos bűnözési formákat minden ideológiai ígéret ellenére a kommunista rendszerek sem tudták megszüntetni. A betöréses lopás, az emberölés vagy a közlekedési bűncselekmény felderítése olyan kriminalisztikai technikát, olyan szakértői munkát, olyan professzionalizmust követelt, amely valóban a szakma rangjára emelheti ezt a foglalkozási ágat. Ezen semmiféle pártirányítás, semmiféle párthatározat nem tudott változtatni.”¹⁹

II.3. A rendszerváltás hatása a rendőrségre

Az 1990 tavaszán megtartott első szabad választások nyomán megalakult Antall kormány gyökeresen átalakította a belügyi kormányzást és szervezetileg is elválasztotta egymástól a rendőrség politikai és szakmai irányítását.

„Az 1990. évi XXII. törvény 22. § 3. alapján az Országos Rendőr-főkapitányság önálló hatóságként működő országos hatáskörű szerv. A rendőrség munkáját az Országos Rendőrfőkapitány irányítja. A Rendőrségnek a Belügyminisztériumból történő kiválása és önállósága megfelelt a nyugat-európai rendőrségi modellnek és világosabb irányítási és felelősségi viszonyokat teremtett. A törvény megszüntette a belügyminiszter operatív beavatkozási jogát a rendőrség működésében és a bűnüldözés folyamataiban; a miniszter csak a normatív irányítási eszközök alkalmazásával szólhatott bele a rendőrség tevékenységébe.”²⁰

A most idézett tanulmány a rendőrség esetleges decentralizálásáról a következőket állapítja meg: A rendszerváltás első belügyminisztere, Horváth Balázs úgy érkezett a BM-be, hogy létrehozza az Önkormányzati Rendőrséget, amelynek lényege az volt, hogy a Bűnügyi Rendőrség állami irányítás alatt működik tovább, az egyenruhás rendőri állomány, a közrendvédelem, közlekedésrendészet az önkormányzatokhoz kerülne. Az elképzelés megvalósításához jó néhány támogató akadt a rendészettudomány területéről. Különösen azok támogatták, akik elméleti rendőrök voltak, a rendőrség gyakorlati munkáját nem ismerték, nem rendelkeztek tapasztalatokkal a bűnüldözés, az operatív munka, a bűnmegelőzés bonyolult folyamatairól és azok összefüggéseiről.

¹⁹ FINSZTER Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje, http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (Letöltve: 2021. 08. 16.)

²⁰ TÜRÖS András: A Magyar Rendőrség a rendszerváltás időszakában 1988–1990, Chritián László, Lippai Zsolt, Németh Zsolt (szerk.): A rendszerváltás hatása a rendészetre, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 34.

Komoly ellenállást kellett kifejezni az önkormányzati rendőrség létrehozásával szemben. Világosan megfogalmazták, hogy az önkormányzati rendőrség létrehozása, az egységes, centrálisan felépített rendőrség megszüntetése, decentralizálása közbiztonsági válságot eredményezhet. Egyesek közbiztonsági „öngyilkosságnak” minősítették az ötletet.²¹ A demilitarizálásról a következőket olvashatjuk: „A rendészettudomány „új csillagai” az önkormányzati rendőrség létrehozása mellett elérkezettnek látták az időt, hogy a rendőrségnél használatos katonai rendfokozatokat megszüntessék, helyettük az 1945 előtt használatos polgári, civil rangokat, fokozatokat vezessék be (felügyelő, főfelügyelő, fogalmazó). Egyrészt arra hivatkoztak, hogy a katonai rendfokozatok eredményezik a parancsuralmi rendszert, és hamisan azt is állították, hogy az előjáró parancsa, utasítása „erősebb”, mint a hatályos jogszabály. Másrészt, az előjáró jogszabályellenes utasításokat is adhat, ami súlyos veszélyt jelenthet a társadalomra. A demilitarizáció képviselői nem vették figyelembe, hogy a rendőrség vezetői már akkor is magasan képzett, iskolázott emberek voltak, akik jogellenes utasításokat nem adtak.”²²

A következő tanulmány a jogállami rendőrséget jellemzi: „Egy demokratikus jogállamban a rendőrség a közigazgatás szervezetébe illeszkedik, az általa teljesített rendészeti igazgatás pedig része a közigazgatás működésének. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendőrség a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen – abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők, amiből az következik, hogy a társadalomnak szüksége van rendőrségre, és annak működésére az állami költségvetésnek áldozni kifizetődő vállalkozás;

– abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, olyan hierarchia, amelyre *nem a parancsuralom, hanem a joguralom jellemző*;

– abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva a hivatásrend tagja magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára igényt tartó, *szaktudására büszke autonóm lény*.

²¹ TÚRÓS i.m. 35.

²² TÚRÓS uo.

A modern rendőrség európai fejlemény, akkor született meg, amikor a közbiztonság közösségi érték rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése és a jogrend helyreállítása a magánbosszú helyett csak az állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában, alkotmányos közjogi szabályozás hatálya alatt lehetséges.”²³

II.4. A fejezet összegzése

Magyarországon a rendszerváltozást megelőzően egypártrendszeri hatalom képviselte az ország irányítását: a II. világháborút követően 1944–1948 között a Magyar Kommunista Párt, 1948–1956 között a Magyar Dolgozók Pártja, majd 1956-tól egészen 1989-ig a Magyar Szocialista Munkáspárt. Az 1989-es Alkotmány új utat nyitott a demokrácia és ezzel együtt a demokratikus alapokon működő közigazgatási szervek kialakulásában. Az államszocializmustól örökölt rendőrség az addig formálódott ideológiának volt kiszolgálója, azonban számos örökséget megőrzött, melyek hasznos, avagy kártékony szerepéről máig viták folynak. Ilyen többek között a viszonylagosan részletes bűnügyi és más statisztika rendszerek vezetése, vagy akár a szervezet erősen centrális irányítása. Az 1990-ben megválasztott koalíciós kormány előbb a decentralizáció és demilitarizáció mellett érvelt ám mint ahogyan erről a dolgozat a későbbiek során tárgyal, a rendőrség jelentős reformjára nem kerül sor. Az újonnan született demokráciát formálni kívánó pártok valamennyien készültek kormányprogrammal, amelyek tartalmaztak a rendőrség átalakításával, a közrend megszilárdításával kapcsolatos elképzeléseket. Ezeket a kormányprogramokat, kormányzati stratégiákat és az általuk elért szervezeti modernizációs folyamatokat egy következő fejezetben mutatom be.

²³ FINSZTER Géza: A rendőrség 30 éve. In: Chritián László, Lippai Zsolt, Németh Zsolt (szerk.): A rendszerváltás hatása a rendészetre, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 38-39.

III. A MAGYAR RENDŐRSÉG TÖRTÉNELMÉNEK FŐBB SZAKASZAI

III.1. A magyar rendőrség a rendszerváltás előtt

Nemzetünk ezeréves fordulóján európai szinten kiemelkedő jelentőségű rendezvénysorozat zajlott az ország területén. A fővárosi rendőrség több évig dolgozott e rendezvény rendőri biztosításának előkészítése érdekében, és hatalmas rendőri erőket vetett be ennek kapcsán, magához a rendezvénysorozathoz még külön kapitányságot is szerveztek. Folyamatos és kiváló együttműködést valósítottak meg a Magyar Királyi Csendőrség, továbbá a Magyar Királyi Honvédség kijelölt csapataival. A Magyar Királyság rendőrségei – hasonlóan az ország más rendvédelmi szerveihez – ekkor még mentesek voltak a politikai rendőri feladatoktól. Az ország jogrendje ugyanis ekkor még nem ismerte a politikai bűncselekmény fogalmát, főleg nem a rendészet monopóliumaként ismert legitim erőszak alkalmazásával való visszaélést. A politikai bűncselekmény fogalmát a magyar jogrendszerbe a Tanácsköztársaság tapasztalatai nyomán az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921/III. számú törvénycikk hatályba lépésével vezették be.²⁴ Parádi József megfogalmazása szerint „...e szervezeteket a testületen belüli reformokkal, minőségi fejlesztésekkel hozták fel mintegy 1/4 évszázad alatt a nyugat-európai rendőr szervezetek színvonalára. Az ezredfordulóra a magyarországi rendőrségek már azonos szinten álltak a nyugat-európai szervezetekével.”²⁵

A katonai jellegű feladatok végrehajtására a Vörös Hadsereget 1919. március 24-i rendelet alapján hozták létre,²⁶ míg a rendvédelmi feladatok ellátása az ezután létrehozott Vörös Őrség állományára hárult. A Vörös Őrség a Magyarországi Tanácsköztársaság rendvédelmi szervezete volt, létrejött felváltotta a korábbi, hasonló feladatkörökkel bíró rendvédelmi és karhatalmi jellegű szervezeteket. A Vörös Őrséget a Belügyi Népbiztosság az I. számú rendelete útján hozta létre 1919. március 26-án.

²⁴ „1. § Aki az állam és társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására vagy megsemmisítésére, különösen valamely társadalmi osztály kizárólagos uralmának erőszakos létesítésére irányuló mozgalmat vagy szervezkedést kezdeményez vagy vezet, büntetést követ el és öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.”
Forrás:<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100003.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D38> (Letöltve: 2022. 03. 27.)

²⁵ PARÁDI József: A Magyar Királyság rendőrségei 1920-1944. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XI. évf. (2005) 13. sz. 128–129. o.

²⁶ A Forradalmi Kormányzótanács XXIII. sz. rendelete. Közli: Bánlaky, 1929: II. 31. számú melléklet.

A Vörös Őrség felállításával egyidejűleg tehát az összes rendőri vonatkozással bíró karhatalmi alakulat (csendőrség, rendőrség, határőrség, népőrség) megszűnt, ezáltal megkezdődött a rendvédelmi szervek államosítása, centralizálása és egyben militarizálása.²⁷

A Tanácsköztársaság bukása után bekövetkezett román megszállás nehezítette az egységes rendőrség létrehozását, de megakadályozni nem tudta. A korábbi Wekerle-féle rendőrségi törvényjavaslatot 1919. október elsején 5047-es számmal, „törvénytörő” kormányrendelet formájában kiadták, amelyet a román megszállás okozta nehézségek miatt a „Hivatalos Közlönyben” 1919. november 4-én kihirdettek. E szabályozást az 1920. évi I. törvénycikk hatályban tartotta, ami egyúttal a törvényerőre emelést is jelentette. *„Az újonnan felállt központi állami rendőrség ügyintéző hatáskörébe az 5.04761919 M. E. rendelet 10.§-a a következőket sorolta: A) A közbiztonsági rendészet egész körének ellátása, B) az igazgatási rendészet gyakorlása azokban a közigazgatási ügyekben, amelyeknek intézését valamely jogszabály (törvény, rendelet, szabályrendelet) kifejezetten a rendőrhatóságok hatáskörébe utalja, C) a rendőri büntető bíraskodás gyakorlása, a közigazgatási hatóságok elé tartozó azokban a kihágásokban, amelyek a rendőrhatóság intézkedése alá eső közigazgatási ügyekben merültek fel vagy amelyek kifejezetten a rendőrhatóságok elé vannak utalva. A magyar állami rendőrség működése területén a szorosán vett rendőri szolgálat ellátása valamennyi közigazgatási ügyben a m. állami rendőrség feladatkörébe tartozik., D) A rendőri szolgálat ellátása: „A m. állami rendőrség saját hatáskörében intézkedik akkor is, amikor valamely hatóság megkeresésére jár el.”²⁸*

Az egységes állami rendőrség 7 kerületi főkapitányság – Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szombathely – megszervezésével jött létre. Megalakult tehát a belügyminiszter alárendeltségéhez tartozó, az egész ország területére kiterjedő hatáskörrel rendelkező állami rendőrség. A rendelkezésre álló megfelelő létszám mellett azonban nem jelent meg a szükséges fegyverzet, de erőteljesen érvényesültek a trianoni szerződés korlátozó intézkedései. A trianoni békediktátum 1920. június 4-i aláírását követően az ezeréves ország négy nagy részre szakadt. Elcsatolták a Magyar Királyság területének mintegy kétharmadát és lakosságának közel 50%-át.

²⁷ FARKAS Péter: Politikai erőszak Somogy megyében 1919-ben – A Latinca-század. Clio Műhelytanulmányok, 2019/5. szám. 9-12. o.

²⁸ SALLAI János: A municipális rendőrségektől a centralizált, állami rendőrségig. Rendőrségi Tanulmányok, 100 éves a magyar rendőrség. 36-37. o.

Mindezt oly módon, hogy a magyar etnikum csaknem egyharmada került a magyar állam határain túlra. A megállapodás a Magyar Királyság számára 35 000 fős hadsereg és ugyanilyen nagyságrendű rendvédelmi szerv felállítását engedélyezte, és megtiltotta a technikai fejlesztést.²⁹ Ezen alacsony számú megállapított haderőt a rendvédelmi szervezetekben bűjtatott egységekkel kívánták erősíteni. Ilyen volt például a Rendőr Újonc Iskola (RUSIK). A Magyar Királyi Rendőrség ezen szervezeti egysége a honvédség páncélos képzésének a rejtésére is szolgált, mert – tömegosztatási célzattal – páncélkocsival is csupán a rendőrség rendelkezett.³⁰ A vesztes háború, a proletárdiktatúra, majd az ország megcsonkítása döntően közrejátszott a két világháború közötti Magyar Királyság állami struktúrájának reorganizálásában.³¹ A Magyar Királyságban a rendvédelmi szervezetek alapvetően nem változtak meg, azonban struktúrájukban bizonyos változások mentek végbe.

Az államosítást követően a magyar rendőrségek közvetlenül a kormány felügyelete alatt álltak, és a kormány irányította őket a Magyar Királyi Belügyminisztériumon keresztül. Az alaphelyzet a rendőrségnek a rend fenntartásában betöltött szerepét illetően nem változott. Továbbra is a városokra terjedt ki, a magyarországi rendőrségeket azonban kivették az önkormányzatok kompetenciájából, és a központi kormányzat érdekeltségébe helyezték. Az egységes állami rendőrség teljes országra kiterjedő hatáskörű felépítése közel egy évtized alatt érte el végleges formáját. Kezdetben ugyan országos rendőrfőkapitányi hivatal is szerveztek, ez azonban csak rendkívül rövid ideig funkcionált.

1931-ben megkezdődött a vidéki főkapitányságok megszüntetése, és valamennyi vidéki városi rendőrséget egy vezetési centrum alá, az újonnan létrehozott vidéki főkapitányság alá helyezték. Ekkor változtatták meg a Magyar Királyság rendőrségének elnevezését Magyar Királyi Államrendőrségről Magyar Királyi Rendőrségre. Az 1932. I. 1-jén hatályba lépett kormányrendelet útján Budapest székhellyel megszületett a központi vidéki főkapitányság, budai Lánchíd utcai elhelyezéssel.³²

²⁹ PARÁDI József: A két világháború közötti Magyar Királyság rendvédelme. Rendvédelem-történeti Füzetek. 18. évf. (2010.) 21. sz. 86. o.

³⁰ BONHARDT Attila: Egy rendvédelmi szervezet mögé rejtett honvédségi alakulat rövid története. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), V. évf. (1995) 6. sz. 12-15. o.

³¹ PARÁDI József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XX. évf. (2011) 23. sz. 129. o.

³² ERNYES Mihály: Magyarországi rendőrségek a dualizmusban és a két világháború között. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XXVIII. évf. (2018) 56. sz. 30. o.

A körzeti szemlélő központokat a vidéki főkapitányság és a városi kapitányságok közé iktatták. A szemlélő központok székhelyei a terület-visszacsatolásokat követően Szombathely, Székesfehérvár, Szeged, Debrecen, Kassa és Kolozsvár voltak. A kapitányságok belső szervezeti felépítése lényegében követte a dualizmus korit, a város nagyságától függött szervezetének differenciáltsága és a személyi állomány létszáma. Az elnevezéseket azonban egységesítették az országban.

*„A dualizmus kori struktúrát egységesen egészítették ki a detektívek és az őrszemélyzet főnöke beosztásokkal. A kapitányságon belül e két főnöki helyet betöltő személy – az adott kapitányságok szervezeti felépítésétől függetlenül – valamennyi detektív, illetve őrségi állományú (mai fogalmaink szerint közrendvédelmi) rendőr elöljárója volt.”*³³ A két háború közötti időszakban bővült a magyar rendőrség szervezete karhatalmi egységekkel, motorkerékpáros részleggel, közlekedésrendészettel, rádiós hírközponttal, laboratóriumokkal. A Politika Rendészeti Osztály is új elemként jelentkezett a szervezet struktúrájában. Az Őrszírósás forradalom, majd nyugat-magyarországi felkelést követően -a helyzet konszolidációjával- e szervezet súlya a rendőrségen belül mérséklődött, a szervezet visszafejlődött, azonban végig jelen volt a két világháború közötti időszak rendőrségében. A külföldiekkel kapcsolatos rendészeti teendők végzése céljából 1930-ban hozták létre a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóságot (KEOKH-ot). A gazdasági rendőrséget eredetileg a közellátás biztosításának segítésére állították fel. Tevékenysége a helyzet normalizálódásával a jelentős gazdasági bűncselekmények üldözésének irányába tolódott el.

*„Az 1926-ban, illetve 1924-ben kialakított Erkölcsrendészeti Központi Hatóság és a Kábítószereket Ellenőrző Központi Szerv a belügyminisztérium illetékes osztályának közvetlen irányításával végezte munkáját a kapitányságok közigazgatási és erkölcsrendészeti szervezeti egységeiben szolgálatot teljesítő munkatársai útján.”*³⁴ 1939-ig ugyan a rendőrségtől elkülönülve működött a Magyar Királyi Folyamőrség, azonban e testület nyílt szervezésű része egyértelműen rendvédelmi – döntően vízi rendészeti – feladatokat látott el.

³³ PARÁDI József: A Magyar Királyság rendőrségei 1920-1945. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XI. évf. (2005) 13. sz. 105–113. o.

³⁴ BORBÉLY Zoltán – KAPY Rezső: 60 éves a magyar rendőrség 1881-1941. Budapest, 1942. Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat.

A Magyar Királyi Rendőrség munkája, tevékenysége, összevetve a környező országokéval, nem volt rosszabb színvonalú, azonban a túlzott centralizálás és a főként fővárosban alkalmazott karhatalmi feladatok egyre messzebb vitték a századfordulón még társadalmi kontrollal rendelkező hivatást a polgári megbecsüléstől a politikai segédeszköz irányába. A dualizmus időszakában az ilyen jellegű szolgálati feladat a rendőrség számára idegen volt, azonban 1932-ben karhatalmi századot, 1934-ben pedig karhatalmi zászlóaljkat állítottak fel. A karhatalmi feladatoknak a rendőrségi feladatrendszerbe történő beépülése a szervezet militarizálódásához is hozzájárult.³⁵

III.2. A rendészettudomány alapjairól

A korszak rendészettudományi fejlődése megkívánja annak bemutatását. A közrend fogalmának egyik első úttörője Otto Mayer (1846–1924), aki 1895-ben kiadott *Deutsches Verwaltungsrecht* című főművének *Die Polizeiwissenschaft* című fejezetében³⁶ már kifejezetten elkülöníti a közrendet a jogrendtől. Álláspontja szerint a közrend a jogrend csoportnak tagja. Aki a közrend ellen vét, veszélyezteti magát a jogrendet, ezért hatósági aktussal kell szankcionálni. Mayer nevesíti a közrend és a magánrend közötti különbséget is. Nézete szerint a magánrendben az adott társadalom erkölcsi és szokásrendje dukál, melyek legalapvetőbb érvényesülési területe a magánlakás és magánterület, mert ott teljesül be a magánszféra kibontakozása, amely nem alkalmas társadalmi zavarkeltésre. Mayer egyetértett továbbá azzal, hogy nincs szükség minden egyes károsnak ítélt magatartás elleni rendészeti beavatkozásra. Figyelembe kell venni az adott társadalom ingerküszöbét az adott zavarral szemben, figyelni kell tehát a vizsgált közösség toleranciaszintjét, ezzel elutasítva az élet minden területére kiterjedő közhatalommal történő szabályozás szükségét. Nézete szerint vannak olyan jogsértések, amelyek jogellenesek ugyan, és bírói avagy más hatósági eljárást igenis szükségeltetnek, azonban azok rendészeti jellegű beavatkozást nem igényelnek. Jelentős elméleti újításokkal érkezett Adolf Julius Merkl (1890–1970), aki a rendről, mint gyűjtőfogalomról vélekedett: „egy, a jogrend részét képező normaösszesség.”³⁷ Nézete szerint ugyanis a közrend, mint értékfogalom mögött olyan közösségi nézetek állnak, amelyek megfelelnek az államilag szervezett társadalom biztonságosnak ítélt életfeltételeinek.

³⁵ RAVASZ István: A Magyar Királyi Honvédség karhatalmi jogosultságai. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), V. évf. (1995) 6. sz. 81-88. o.

³⁶ MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Erster Band. Leipzig, 1895. 247. o.

³⁷ MERKL, Adolf: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien-Berlin, 1927. 242. o.

Magyarországon a témával foglalkozó Concha Győző (1846–1933) az 1905-ben megjelenő Politika című művében a közrendről az alábbiak szerint vélekedik. *„A közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de amely működés a jogi és természeti határok közt, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad (...) a közrend egyrészt emberi tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt különböző javaknak (vagyon, műveltség, becsület, erkölcs, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek és idő szerint.”*³⁸ Concha Győző akadémiai székhogylaló értekezésében leszögezi: *„...nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy, melynek természete iránt annyira eltérne a tudományban és az életben a felfogás, mint a rendőri működés iránt”.*³⁹ A téma kifejtésének indulásaképpen így vélekedik: *„A rendőrség természetének megállapítása a rend és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, amelyet közrendnek nevezünk.”*⁴⁰ Concha Győző különös hangsúllyal vizsgálta a korabeli szakirodalom két uralkodó nézetét.

A német tudományos nyelvben a „Polizeiwissenschaft” tárgya az „Ordnungsschutz”, a rendvédelem, míg a franciában a „police” elsősorban a „science de la sécurité publique”-ot, azaz a közbiztonság-tudományt jelenti. Megállapította, hogy a német álláspont a „közjó” államhatalmi biztosításával jellemezhető, míg a francia „regula” az emberi és polgári szabadságjogokból indul ki, és azon alapul, hogy a közrendet a jog hozza létre. Érdekes ellentmondás, hogy a korszak meghatározó kézikönyvei sem utalnak egységes felfogásra. A Magyar Jogi Lexikon nem magyarázza a „közrend” fogalmát, az erre vonatkozó fejtegetéseket a „rendészet” címszó alatt taglalja. Míg a Közgazdasági Lexikon szintén kerüli a „közrend” definiálását, azonban a „közbiztonság” címszó alatt próbál valamiféle magyarázatot adni, fokozva ezzel az egyébként is zavaros helyzetet. Látható ugyanis, hogy a címszaválasztás francia befolyást mutat, a magyarázat viszont egyértelműen német hatásra utal.⁴¹ Concha közrenddel kapcsolatos gondolatmenetének záró akkordjaként magának a jogtudósnak a szavaival élnék: *„... a rendészet központi eleme a közrend, amely fennállása, attól függ, hogy ha tényezői, a nekik szánt működést háborítatlanul, a jog szabályai szerint, az államcél követelményei szerint kifejthetik.”*⁴²

³⁸ CONCHA Győző: Politika. Budapest, 1905. 308.o.

³⁹ CONCHA Győző: A Rendőrség természete és állása szabad államban. MTA. Budapest, 1901. 307. o.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ PALLO József: Gondolatok a rendészet fogalmi és alkalmazási kérdéseiről. Magyar Rendészet. 2006. évi 4. szám.

⁴² CONCHA Győző: A Rendőrség természete és állása szabad államban. MTA. Budapest, 1901. 11. o.

Ő volt a rendőri örökösnek, mint funkciónak⁴³ az első magyar nevesítője, mivel szerinte „a rend az emberi erőknek, javoknak, tevékenységnek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges külső támogatója, örökös szolgálatának hozzávetőleges, hamaros eszközeivel. Mint a jó orvos, óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organizmus működését, de nem teremtheti. Concha hangsúlyozta azt is, hogy elsődlegesen a veszély elhárítására kell törekedni, hiszen a közrendsértések nem merülhetnek ki pusztán emberi magatartásokban, mert „a természet rendjének megbomlása (tűzvész, árvíz, hegyomlás, pestis) is megbontja az állam és a társadalom rendjét.”⁴⁴ Concha szerint „a rendőrség legsajátosabb eszközei „az állandó örökösben és az egyéni szabadságnak diszkrecionális hatalommal való korlátozásában állnak”.⁴⁵

Tomcsányi Móric (1878–1951) úgy vélekedett, hogy „a diszkréció nem elengedhetetlen attribútuma, de rendszerint velejárója a rendőri funkciónak”.⁴⁶ Tomcsányi a jogrendet a rend és a közrend fogalma közé kívánta elhelyezni, meglátása szerint a „rend” ontológiai kategóriaként funkcionált, a jogrend pedig „az életviszonyok különböző, tényleges rendjére vonatkozó jogi szabályozás eszmei állapota. A rend valami tényleges, a jogrend eszmei állapot.”⁴⁷ Hasonló álláspontra helyezkedett Szontagh Vilmos (1885–1962), szintén elutasítva a szabad belátásnak a rendészet lényegi megkülönböztetőjeként való elfogadását, de egyben megállapítva, hogy ott kerül leggyakrabban alkalmazásra.

Elfogadja, sőt a dolgok természetéből eredő sajátosságnak tekinti Magyary Zoltán (1885–1945) is a rendészet nagy cselekvési szabadságát. Magyary Zoltán szerint a rendészeti tevékenység, figyelembe véve az államigazgatás többi ágát, sajátos jegyeket mutat, ugyanakkor „a rendészet a közigazgatásnak az egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz (72. §), de célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása. A rendészet nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak.”⁴⁸

⁴³ A francia rendőrségkutató, Loubet del Bayle szerint valamennyi a rendőri szervek működésének alapjául szolgáló funkció (így az örökös is) már jóval a rendőri szervek megjelenése előtt jelen volt. In: LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: La police l’approche socio-politique. Paris, Montchrestien. 1992. 9. o.

⁴⁴ CONCHA Győző: A Rendőrség természete és állása szabad államban. MTA. Budapest, 1901. 298. o.

⁴⁵ Uo. 211.o.

⁴⁶ TOMCSÁNYI Móric: A magyar közigazgatás jogalap intézményei, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926. 25. o.

⁴⁷ TOMCSÁNYI Móric: Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem. Budapest, 1929. 3. o.

⁴⁸ MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, 1942. 564. o.

Magyary ugyanitt a rendészet feladatait hat csoportra tagolta; „*A közrend fenntartása s ha kell helyreállítása, (...) A közbiztonság fenntartása, (...) A politikai vagy államrendészet, (...) Közigazgatási rendészet, (...) Igazságügyi rendészet, (...) A rendőri büntetőbíráskodás*”.⁴⁹ Meglátása szerint a rendészet célja határozottan az, hogy biztosítsa az általános nyugalmat, biztonságot, békét, azonban nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység, és ezért különbözik a szakirányú közigazgatástól.

A pénzügyi közigazgatást a rendészettel szembeállítva az előbbi részletesebb és magasabb szintű szabályozottságát állapítja meg, amit a következőképpen indokol: „*Az emberek a zsebükre rendkívül érzékenyek. Közterheket viselni hajlandók, de csak akkor, ha más ugyanígy teszi. (...) Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni, és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozik.*”⁵⁰ Magyary a rendészet fogalmát egyszerűen ragadja meg: „*Rendészeten a közrendnek egyesek által való megzavarása elleni védelmet kell érteni*”.⁵¹ Ugyanitt leszögezi, hogy a rendészetnek nem célja a magánérdek megóvása, „*Erre a rendes bíróság van hivatva.*”⁵²

Tóth József munkája ugyancsak német eszmék vonalait tükrözi a közrendfogalom megalkotásában: „*a közrend mindama normák foglalatát jelenti, amelyeknek érvényesítése a mindenkor uralkodó szociális és etikai felfogásoknak megfelelően az emberi együttélés elengedhetetlen előfeltételeit képezik.*”⁵³ Tóth álláspontja szerint „*amíg a korábbi közrendfogalom megkülönböztető eleme az, hogy a liberalizmus társadalmának általános és absztrakt értékszempléletén épült fel, addig a jelenlegi közrendfogalom jellegzetessége az, hogy egyenesen és kimondottan a népiségen nyugvó nemzeti szocialista mozgalom (Volksbewegung) konkrét rendjén épül fel.*”⁵⁴ Szerinte a rendészet elsődleges feladata a közigazgatás előfeltételeinek megteremtése közhatalom útján. Előfeltételnek a veszélyelhárítást, a közrendet és a közbiztonságot nevesíti. Így tehát nála is a rendészet egyik, de nem kizárólagos alkotóeleme a közrend.

⁴⁹ MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, 1942. 564-566. o.

⁵⁰ Uo. 581-582. o.

⁵¹ Uo. 564. o.

⁵² Uo. 566. o.

⁵³ TÓTH József: A rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban. Szt. János Nyomda. Eger, 1938. 42-59. o.

⁵⁴ Uo. 60.o.

Súlyos tévedésnek nevezi a rendőrállam elképzelését, amely szerint a rendészet némi kivétellel átfogja az államigazgatás egészét, sőt egy olyan kijelentéssel egészíti ki, aminek máig ható jelentősége van: „Éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás.”⁵⁵

III.3. A magyar rendőrség a második világháborút követően

„Az M. Kir. Rendőrség átszervezéséről szóló 2300/1944. ME rendelet kimondta, hogy a rendőrség »katonailag szervezett testületté alakíttatik« és a csendőrséggel egységes vezetés alá helyeztetik. Ez a katonai típusú szervezet maradt fenn a második világháború után, majd a szocialista hatalomgyakorlás időszakában is. A funkciók tekintetében annyi változás volt, hogy az államvédelmi tevékenység hol külön apparátus hatáskörébe tartozott (ÁVH), hol pedig a rendőri munka része volt, bár meg kell jegyezni, hogy ez utóbbi esetben (1956 végétől 1990-ig) azon belül igen jelentős önállóságot mutatott.”⁵⁶ A második világháborút követően a csendőrséget 1945. május 10-én hatályba lépő 1690/1945. ME számú rendelettel feloszlatták. A Belügyminisztérium alá került a Budapesti Rendőr-főkapitányság és a vidéki főkapitányságok is, ahol és egyben helyi szerveinél a rendőrkapitányságokon négy-négy osztály került egységesen felállításra: a bűnügyi, politikai, igazgatásrendészeti és rendőrbírói osztályok. Ezen átszervezés ideje alatt már a kommunista párt iránt lojalitást nyilvánítók kaptak elsőként vezetői beosztást, és vált a rendőrök többsége párttaggá, amit az 538/1945. ME sz. rendelet tett lehetővé, ezzel támogatva és ellensúlyozva a párttaggá válását. Ez évben, azaz 1945-ben egyébként a rendőrség rendszeresített létszáma 34 000 fő volt,⁵⁷ és ekkor nyílt meg hivatalosan a hivatás gyakorlásának lehetősége a nők előtt.

A szovjet csapatok bevonulását követően Kádár János tájékoztatása szerint a rendőrség szervezése nehezen indult meg. A legtöbb helyen ugyanis a kijelölt nemzeti bizottságok civilekkel kezdték meg az újjászervezést, akik kapcsolataikon keresztül kérték meg a korábbi rendőr kompániák egykori tagjait a közreműködésben. Voltak természetesen olyan korábbi rendőrtisztek is, akik önként jelentkeztek.

⁵⁵ TÓTH József: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger: Szent János nyomda, 1939. 36-37.o.

⁵⁶ KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben, Magyar Rendészettudományi Társaság Budapest, 2014, 7. o.

⁵⁷ ERNYES Mihály: A fővárosi rendőrség és a M. Kir. Rendőrség, valamint a magyar rendőrség története a kezdetektől napjainkig. I-II. kötet. Nemzeti Közszerzői Társaság Budapest, 2020. 196. o.

A létszámbővítés ugyanakkor több nehézségbe ütközött. *A munka nehezen indult, mert az orosz hatóságok a kapitányságokról vagy a laktanyákból vitték el a rendőröket, így a szolgálatba indulók alig 50%-a érte el szolgálati helyét.*”⁵⁸ Megkezdődött a rendőrség tudatos lebutítása, a képzett szakemberek elbocsátásra, őket elítélték, helyettük többnyire képzetlen, az erőszakot autodidakta módon elsajátítani képes személyek kerültek. A szervezeti átalakulások mellett folyamatosan zajlottak az úgynevezett koncepciós perek, melyek kapcsán kialakult társadalmi elégedetlenség és főként félelem egyszersmind átvetítődött a rendőrség komplex szervezetére. Megszületett tehát az erőszakra építő diktatúra fegyveres hatalmi szervezete, az államrendőrség.

Bibó István 1945-ben vetette papírra kéziratában az alábbi gondolatot; *„a magyar rendőrség, noha nem tartozott a magyar adminisztráció legsötétebb pontjai közé, feltétlenül rászorul frissítésre, és feltétlenül kell, hogy átalakuljon a jól öltözött emberek biztonságát védő apparátusból a mindenki biztonságát őrző apparátussá. Igaz az is, hogy ott, ahol a rendőrséget valóban a nép öntevékenysége állította fel, a rendőrség meg tudta találni a népi igazságtévesnek azokat az elemi formáit, melyek egy radikális átalakulás szempontjából komoly értékűek.*”⁵⁹ Ezt követően 1946-ban a Fővárosi Rendőrség Politikai Rendészeti Osztályából vált ki és született meg szovjet mintára az országos hatáskörű Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (ÁVO). Ugyancsak 1946. február 2-án a 1090/1946. ME számú rendelet alapján állították rendszerbe az országos rendőrfőkapitányi beosztást a belügyminiszter közvetlen alárendeltségében, majd 1948. november 25-én kivált az ÁVO a rendőrség szervezetéből, és a BM Államvédelmi Hatóságává (ÁVH) vált.⁶⁰ Ekkor szűnt meg az országos rendőrfőkapitányi beosztás, ezzel a rendőrség az ÁVH kiszolgálójává vált. A rendőrségen, igazodván a tanácsrendszerhez, 1950-re budapesti és 19 megyei rendőrfőkapitányság jött létre, összesen 22 000 fővel. Ekkor vált egységesen hivatásos jogviszonyúvá a korábban tagoltabb köztisztviselői, legénységi és detektív állomány.

⁵⁸ TARJÁN G. Gábor: A rendőrség újjászervezése 1945-ben. A rendőrákadémiától az egyetemig. Rendészettörténeti tanulmányok. A Rendőrség Tudományos Tanácsa. Budapest, 2019. 257. o.

⁵⁹ BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 38-39. o.

⁶⁰ BARÁTH Magdolna: A politikai rendőrség újjászervezése 1956 után. Történelmi Szemle, 2008/4. sz. 535-563. o.

A rendőrség tevékenységének tényleges szabályozásával a háborút követően csak tíz év elteltével foglalkozott az állam, ekkor (1955-ben) lépett ugyanis hatályba a rendőrségről szóló 1955. évi 22. törvényerejű rendelet, amelyről az mondható el, hogy a „*korabeli felfogásnak megfelelően ez a jogszabály is feladatokat fogalmazott meg anélkül, hogy azok teljesítésének pontos feltételeit és korlátait megjelölje volna. A hangsúlyt a rendőri működés zavartalanságának biztosítására, nem pedig az állampolgári jogok garantálására helyezte.*”⁶¹

Ezt követte az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, amely fenntartotta a közbiztonság védelmének központosítottágát és a katonai mintájú szervezetet. A magyar rendőrség a rendszerváltást megelőzően egy szigorúan centralizált, bürokratikus elvek mentén működő szervezet volt, amely egybe volt épülve a belügyminisztériummal, Salgó László szavaival élve totális szimbiózisban. Ezt tükrözte, hogy a belügyminiszter mindenkor helyettese az országos rendőrfőkapitány volt. A szervezet piramisszerű hierarchikus felépítése pusztán a csúcson mutatott eltérést, ahol ugyanis közvetlenül a belügyminisztérium állt. Megyei, azaz területi szinteken egységesen jelen volt egy-egy állambiztonsági főkapitány-helyettes, ami ugyancsak a kor rendőrségének politikai függését jellemezte. Bár az állambiztonsági tisztek külön vonalon végezték feladataikat, mégis az egységes belügyi szemlélet miatt már csak a szolgálati igazolvány tartalma (egységesen „*rendőrség*” felirattal) és szakmai átjárhatóság miatt is szült némi feszültséget az egyébként sem tünetmentes jelenlétük.

Az 1960-as, illetve az 1970-es években felvett rendőrök nem pusztán egyéni képességeik alapján kerültek a szervezetbe, fontos volt a családjuk által, az egyéni tanaik és az életvitelük során tanúsított politikai alkalmasság is. A rendőrség tagjai a főkapitánytól a járőrökig mind politikai „*végzettségűek*” voltak, beosztásuk egyfajta párttiszséget képviselt a társadalomban. A politika párt által vallott tanainak gyakorlása települési szinten is kötelező volt, amit a hatalom figyelemmel kísért. Nem hiába volt '89–90-ig a legjobbnak kikiáltott barátja a párttitkár a helyi körzeti megbízottnak, majd a rendszerváltást követően szűntek meg az ilyen formában létrejött elvtársi-pajtásági kapcsolatok. A vezetővé válásnak is megvoltak a sajátos rendszerkövetelményei. Az általános modell a következő volt: „*KISZ titkárság, ezt követte a párttitkárság, majd a politikai főiskola elvégzését követte a vezetői kinevezés.*”⁶²

⁶¹ BÚZÁS Gábor: Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés. Doktori (PhD) értekezés Budapest, 2010. 85. o.

⁶² SALGÓ László: Az új típusú közbiztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994. 76. o.

Az 1990 januárjában kipattant „Dunagate” néven elhíresült lehallgatási botrány tette világossá, hogy a rendőrség berkein belül szolgálatot teljesítő állambiztonsági apparátus alkalmas az ellenzék politikusainak megfigyelésére, szándékaik kifürkészésére. A belügyminiszter távozásra kényszerült, és mintegy varázsszóra az 1990. évi XXII. (deregulációs) törvénnyel a BM és a rendőrség ilyesfajta egybeépült kapcsolata megszakadt, a szimbiózis megtört.

A rendőrségbe integrált állambiztonsági, hírszerző szervezetek megszüntetésére és négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat létesítésére 1990 februárjában került sor a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel. E miniszteri rendelet egészen 1995-ig, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) megjelenéséig szabályozza az állambiztonsági szervek működését. Gazdasági téren a rendőrség veszített, megkezdődtek a szervezet strukturális átalakulási próbálkozásai kisebb-nagyobb sikerrel. A belügyminiszter ezt követően nem adhatott konkrét ügyekre vonatkozó egyedi utasításokat, azonban normatív irányítási jogosultsága és ellenőrzési jogköre fennmaradt.⁶³ A szocialista rendszer rendőrségek legitimitása a tényleges hatalmat gyakorló párttól származik. Központosított irányítású és vezetésű, fegyveres, militarizált alakulatok. A bűnözés elleni fellépés csupán az egyik funkciójuk, hangsúlyos az igazgatási és politikai szerepük, az állam által is képviselt ideológia védelme.⁶⁴ A volt kommunista országok jelenkori rendőrségei kapcsán Andreescu és Keeling megállapítja, hogy a szocializmusból megmaradt régi szokások és rossz beidegződések ismétlődő felszínre kerülése miatt a reform lehet bármennyire sikeres, a közösség bizalmának megnyerése elmarad a nyugati rendőri szervekétől.⁶⁵

⁶³ SALGÓ László: Az új típusú közbiztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.

⁶⁴ KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. Belügyi Szemle 2015/1. sz. 11. o.

⁶⁵ ANDREESCU, Viviana – KEELING, Deborah G.: Explaining the public distrust of police in the newest European Union countries. In: International Journal of Police Science & Management, Vol. 14, No 3, 2012. 222. o.

III.4. A magyar rendőrség a rendszerváltás után

A köztársaság születésével egyidejűleg, talán pont az erősödő ellenzéki táborok, a demokráciát sulykoló értelmiségek növekvő megjelenésével a rendőrség, főként a fővárosi kerületi rendőrkapitányságok beosztottjai elbizonytalanodtak. A rendőri bizonytalanságra utaltak a korábbi belügyminiszter, Horváth Balázs nyilatkozatai is, aki „*a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete*”-ként jellemezte a szocialista hatalom rendőrségét, majd egy következő gondolatmenetével rávilágított a katonai rendfenntartó szerepére: „*Minthogy ez a szigorúan hierarchizált felépítés nagyon megfelelt a népi demokratikus rendőrség ideológiai funkciójának, a rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak. Így kapott katonai rendfokozatot a minisztériumi hivatalnok, a bűnügyi nyomozó, az igazságügyi szakértő, vagy éppenséggel az üdülőgondnok.*”⁶⁶

Fennállt, hogy az újonnan megalakuló koalíciós kormány szakít az eddigi rendőrségi modellel, és a névleges átszervezéstől távolabb, a decentralizálás útjára lépve lokális alapokra szervezi a rendőrséget, így beindulhat a folyamat, amelyet a kor rendészettudományi kutatói a decentralizációs folyamat eredményeképpen kezdetben prognosztizáltak. A választások győztese, a Magyar Demokrata Fórum is a decentralizálás elve mellett állt. Említést is tett az 1990-ben készült kormányprogramban egy más jellegű irányítási modell bevezetéséről, azonban az anyag félreérthetetlenül rögzíti az alábbi tézist: „*Ennek megvalósítása során nem kívánunk önkormányzati rendőrséget létrehozni. A bűnözés jelenlegi helyzete egységes szemléletet és fellépést kíván.*”⁶⁷ A gondolatmenetet tovább folytatva nem csupán a centrális, hanem a militáris, reaktív tulajdonságot vési kőbe a belügyminiszter, Boross Péter a vele készített interjú során, miszerint a rendőrség működését „*kemény, férfias, fegyelmezett hierarchiában*”⁶⁸ képzele el. Később (meglátásom szerint a bűncselekmények számának emelkedése és az összeroppanástól való tartás következtében) 1993-ban Boross kijelentette:

⁶⁶ HORVÁTH Balázs: A jövő rendőrségéért. Belügyi Szemle, 1990, 4. o.

⁶⁷ A nemzeti megújulás programja, 1990, 163. o.

⁶⁸ BOROSS Péter: Interjú a közbiztonságról. Rendészeti Szemle, 29. évf. 3. sz. 49. o.

„A demokratikus jogállamiságra jellemző szabadságfok 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.”⁶⁹ Boross Péter véleményével nem állt egyedül ebben a kérdésben, hiszen sikerült értékeit az akkori rendőri vezetésbe sulykolnia. De az is lehet, hogy erre szükség sem volt, pusztán megerősítésül szolgált az addig is kontinentális⁷⁰ elveken működő rendőrségi szemléletnek. Boross Péter belügyminiszter 1993-ban tett expozéja alapján megállapíthatjuk, hogy a miniszter a bűnöző életmódtól való tartózkodást és egyúttal a bűnözés elleni háború alapjait fektette le azáltal, hogy nyilatkozatában elutasítja a demokratikus jogállamiságra jellemző garanciákat a bűnöző életmódot folytatóktól.

Az Antall-kormány kiállt tehát az úgynevezett „hierarchikus-támogató”⁷¹ irányítási elveken működő rendőrség megszilárdítása, újrateremtése mellett. Ha kicsit kívül tekintünk határainkon, akkor az angolszász⁷² modellekben is találunk egy, a rendészeti szerv diszkrecionális⁷³ jogát részben csorbító modellt, amelyet William Bratton, volt New York-i rendőrfőnök munkált ki, és zéró toleranciaként⁷⁴ híresült el. A különbség pusztán annyi, hogy az egyébként nyitottabb és addigra már szolgáltató modellt is meghonosító angolszász felfogás a már tetten ért elkövetővel szemben alkalmazza a szigorúbb rendőrségi intézkedést, meghirdetése kapcsán nem kíván félelmet kelteni a még ártatlan polgároknak.

⁶⁹ BOROSS Péter: Expozé a rendőrségről szóló törvény javaslatának parlamenti vitájához. Országgyűlési jegyzőkönyv. Az Országgyűlés 1993. október 5-i ülése. - 29986.s.

⁷⁰ „A kontinentális szisztémában a központi kormányzat adja a legitimitást, a XX. század előtt ez az uralkodót jelentette. Centralizált irányítású és vezetésű, felfegyverzett és militarizált struktúrákat alkotnak. A bűnözés elleni fellépés csak az egyik funkciójuk, hangsúlyos a politikai és igazgatási kontroll a szerepükben”. In: KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. Belügyi Szemle 2015/1. sz. 11. o.

⁷¹ „Hierarchikus-támogató az a felfogás, amelyik elfogadja a múltból örökölt szervezeti struktúrákat és nem tervezi annak gyökeres átalakítását. Ambicionálja viszont a jobb teljesítményt, miközben a rendőrségi hatékonyságot jobban értékeli, mint a jogállami elvek formális betartását” In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 315. o

⁷² Az angolszász rendszerek sajátossága a helyhatóságok és a jog által nyújtott legitimitás, a decentralizált struktúra, a fegyveres jelleg az Egyesült Államokban, a fegyvertelenség Angliában. A bűnözés elleni fellépés mellett a rend fenntartása a feladatuk, emellett szolgáltató és adminisztratív teendőket is ellátnak. In: KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. Belügyi Szemle 2015/1. sz. 11. o.

⁷³ „... itt nem a közigazgatásban megszokott szabad mérlegelésről, hanem olyan előre ki nem számítható helyzetekről van szó, amelyekben a rendőr nem képes eredeti hivatásának megfelelően személytelenül részt venni...” In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012, 179. o.

⁷⁴ „A nulla tolerancia elve (William Bratton): A leghatározottabban, a törvény teljes szigorával fel kell lépni a kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét és a közállapotokat igencsak rontó magatartásokkal szemben. Határozottan represszív (jogban megtorló), a társadalom semmiféle normasértést nem fogad el. A rendőrség fokozott figyelmet fordít az utcán élőkre, a mindennapjaikat zömmel a közterületen eltöltő személyekre.” In: KORINEK László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről, Jogtudományi Közlöny, 61. évf. 2006. 7-8. sz., 254-257. o.

Tudatosítja azonban a kötelező eljárást, míg a magyar „háború a bűn ellen” modellt pár évre ismét stabilizálta. A zéró tolerancia kizárja a szolgáltató jellegű rendőrségi modell valamennyi erényét, ezért ezek együttesen nem alkalmazhatóak.⁷⁵

Krémer Ferenc szerint az MDF rendszerváltást követő politikája preferálta az akkorra már hagyományossá vált rendőrerényeket, aminek egyik következményeként a rendőrök között különböző szubkultúrák születtek, és a rendőrök szerint ezek a jogszabályokat és erkölcsöt negligáló szubkultúrák vezettek a szervezet közös sikeréhez.⁷⁶ Ilyen szubkultúráként tartja számon Krémer az erőszak mítoszát vagy akár a mundérbecsületet, amelyek szélsőséges megnyilvánulásai a jogsértésen felül komoly erkölcsi és etikai hanyatlásához vezetnek egy szervezetnek. A bűnözés elleni háború, mint kriminálpolitikai koncepció ugyanakkor teret ad vagy akár fel is erősíti ezen jelenségeket.

„A nagy szabadság tehát hirtelen szakadt rá a magyar rendőrségre. Úgy járt a szervezet, mint az a madár, amely élete nagy részét kalitkában töltötte, s amint természetvédő új gazdája a kalitkát kinyitotta, megdöbben: más énekelni egy relatív jólétben (étel, ital adott) a szabadságról, és más szembenézni az élet kihívásaival (pl. egy jókora fekete macskával) ...”⁷⁷

Salgó László, volt országos rendőrfőkapitány egy felszabadult madárhoz hasonlította a rendszerváltás utáni rendőrséget, amely a régi egysíkú, kényszerű, de lassacskán kényelmes életében a közvetlen környezetében megnyíló világ és szabadulás kapcsán képtelen engedelmeskedni ösztöneinek. Talán fél az újtól, a változásoktól és legjobban a további léttől, hogy alkalmas-e a kinti világra. Ugyanez volt igaz a rendszerváltást megelőző rendőrségre. Egy a rendszerváltás idején szolgálatot teljesítő rendőr az alábbi módon emlékszik. *„Egyfajta feszültség is volt bennünk eddig, mert a rendőrök, katonák mind egyaránt esküszegők voltunk. Nem akartunk mi bonyodalmat, de minden fegyveres nagyon várta az új esketést. A kis rendőrök sokat beszéltek erről, vajon mit akar az új hatalom kezdeni velünk, ez megtestesített egy egyfajta bizonytalanságot. Nagyon féltünk az eskü megtételéig, hogy nem-e számon kérik rajtunk, hogy esküszegők vagyunk. Mindenre oda figyeltek, a sapkarózsától kezdve egyenruházatig és rendőrbot csere is volt, de az újra esketést hiányoltuk.”⁷⁸*

⁷⁵ PUNCH, Maurice: Zero Tolerance Policing. The Policy Press, Bristol, 2007.

⁷⁶ KRÉMER Ferenc: Rossz döntések kora, Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.

⁷⁷ SALGÓ László: Az új típusú közbiztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 69. o.

⁷⁸ BEZERÉDI Imre: Rendszerváltás és rendőrség Magyarországon: Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. GlobeEdit International Book Market Service Ltd. OmniScriptum Publishing Group. Beau Bassin, Mauritius. 2019. 68. o.

Ahogy a svájci illetékességű Team Consult multinacionális cég vezetője, Bernhard Prestel fogalmazott: „Biztonságot produkálni tartósan ugyanis csak az tud, aki maga is biztonságban érzi magát...”.⁷⁹

III.4.1. TC Team Consult, a 90-es évek

A szervezéstudomány által kidolgozott módszerek nem csupán a piac által mozgatott vállalkozások fejlesztését, dinamikáját képesek elősegíteni. Ugyanis ha kellő pontossággal hasonlítjuk össze a vállalkozásokat és a hivatásos szervezetet, valamint az összehasonlító tudomásul veszi közigazgatási kontra gazdasági szerepkörüket akkor, de csakis e szigorú feltétel esetén lehet alkalmazni a szervezéstudomány módszereit hivatásos szervezetekre. A gondolatmenet Finszter Gézától származik, aki a kollektív társadalmi terméknek⁸⁰ nevezett közbiztonságról és a szervezéstudományról (menedzsment) az alábbiakat fogalmazta meg: „A közbiztonságnak egy újabb magyarázata közel áll a gazdasági tevékenységek mindegyikéhez, sőt szélesebb értelemben jellemzője mindenféle közösségi cselekvésen alapuló társadalmi akciónak. A biztonság nem anyagi természetű infrastruktúraként való felfogása a szervezéstudomány eredményeinek köszönhető. A szervezetek hatékony működését vizsgálva, a különböző menedzserelméletek hívták fel a figyelmet arra, hogy a biztonság mind az individuális, mind a csoportcélok megvalósításának elengedhetetlen feltétele. Az emberi tevékenységek sikeréhez nélkülözhetetlen az egyre bonyolultabbá váló anyagi feltételrendszer, amely az épületektől az úthálózaton át egészen a kommunikációs kapcsolatokig sorolható. Ehhez hasonlóan szükséges a biztonság is, amely gyakran nem tárgyiasul (ezért mondja az irodalom ezt az infrastruktúra nem anyagi természetű részének), de ugyanígy nélkülözhetetlen, mint az épület, a telefon, vagy a közlekedési eszköz.”⁸¹

⁷⁹ SALGÓ László: Az új típusú közbiztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994. 89. o.

⁸⁰ „A piacon a biztonság is áruvá válik. Ezen nézet képezi alapját a magánbiztonsági rendszernek, amely a biztonságot áruba bocsátható szolgáltatásként kezeli.” In: STENNING, M. Philip: Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. In Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.

⁸¹ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 46. o.

A közbiztonságnak, mint produktumnak Fenyvesi Csaba szerint olyan speciális felvevő piaca van, amelyiket minden állampolgár igénybe vesz, függetlenül attól, hogy erre igényt tart avagy sem, avagy hajlandóságot tanúsít-e egyáltalán a csereügyletben részt venni. Mindez azért lehetséges, mert minden állampolgár potenciális áldozatává válhat bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy akár közlekedési balesetnek, ezért védelemre szorul.⁸²

Mint ahogyan a piac változik, úgy a vállalkozásoknak is változniuk kell, a menedzsercégek egyik fő feladata e változások során a vállalkozás átsegítése az eléjük gördülő akadályokon, annak megújítása és dinamikára nevelése. Mint ahogyan újabbnál újabb termékek jelennek meg, úgy kell a vállalkozást újabbnál újabb és egyben a leghatékonyabb útra terelni, és akkor fog nyereség születni. Elengedhetetlen feltétele a fejlődésnek az, hogy a vállalkozás akarja a változást, együttműködjön a menedzser céggel, tartsa be az ajánlásait, vitassa meg a különböző lehetőségeket, nyitott legyen az újításokra. Ezt ismerte fel az „Antall-kormány”, amely azzal, hogy Horváth Balázs belügyminiszter meghívta a TC Team Consult, holland székhelyű szervezettannel foglalkozó céget a Magyar Rendőrség átvilágítására, hitelesítette törekvési szándékát a rendőrség modernizációjára.⁸³ *„Bernhard Prestel a magyar rendőrséget átvilágító Team Consult egyik vezetője, tapasztalatait a következőkben foglalta össze: a modern szervezéstudomány tanításai csak annak a rendészetnek szólnak, amelyik maga is modernizálódni akar.”*⁸⁴ A nyugat-európai kontinentális jellegű rendőrségek az előző évszázad utolsó negyedében addigra több helyütt végeztek társadalomismereti, azon belül főként szociológiai tanokra épülő felméréseket angolszász minta alapján, azonban a Magyar Rendőrség, mint a többi szocialista kormány hivatala úgy működött, hogy fő erénye a konzervativizmus, a változatlanság volt, hisz a kommunista szellemű jogbiztonság hosszú távon teszi lehetővé a szabályozottságot, amire a hivatal a változatlanságot ráépíti. Ugyancsak a rendszer hivatalára jellemző, hogy nem ő épít a környezetére, hanem az az elvárása, hogy a környezet alkalmazkodjon hozzá. Nincs félelem a csődtől, a teljesítmény szerinti érzékenység nem alakult ki, hiszen a hivaltól és ezáltal a rendőrségtől nem is ezt várták, hanem a törvényesség talaján felmutatott bárminemű eredményességet.

⁸² FENYVESI Csaba: Rendőrség és marketing. Carbocomp Kiadó. Pécs, 1994.

⁸³ *„Modernizációról akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása bekövetkezik. A változtatások érintik a szervezetet, a működést és annak jogi kereteit is. Az ilyen gyökeres fordulat azonban ugyancsak a múlt elismerésére épít. Azt hirdeti, hogy a társadalmi viszonyok tartalmi átalakulása tette szükségessé a generális megújulást. Ennek lehetőségét nem a korábbi időszak hibái, hanem éppen ellenkezőleg, a szervezet múltbeli sikerei alapozzák meg.”* FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 286. o

⁸⁴ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 195. o.

A változatlanságot ugyanakkor nem lehet és nem is szabad menedzselni. Prestel szerint a modern menedzsment a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben részt vevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.⁸⁵ A Team Consult cégre jellemző, hogy tevékenységük korai szakában elért sikereik megalapozták későbbi szerepüket. Az 1980-as években ugyanis átvilágíthatták a belga, svájci, holland, osztrák és német rendőrséget is azáltal, hogy eredményesen végzett szervezettani módszereiket átültették a rendészeti szervezetekbe. A megbízásuk már 1990 elején felvetődött, majd a későbbi rendőri vezetés igénye mellett 1990 októberében egy, a magyar–holland belügyminiszter által folytatott megbeszélést követően nyugat-európai államok (Hollandia, Belgium, Svájc) támogatásával a Team Consult hozzákezdett a magyar rendőrség átvilágításához. A Team Consult a kezdetektől fogva öt kázus tárgyában tett ígéretet, az alábbiak szerint:

- *„A magyar rendőrség aktuális helyzetének elemzése, feltérképezése.*
- *Változatok és variációk az ún. »jelen helyzet« analíziséből adódóan, stratégiai célok és a végrehajtás útjai egy demokratikus, lakosságbarát rendőrség számára, 1996-ig.*
- *Személyes és a meglévő kapcsolatrendszereken keresztül külső és belső konkrét segítség, szaktanácsadás ezeknek a programoknak, projektumoknak a kivitelezésére.*
- *A legfőbb vezetők számára először, később ezt meghatározott körben kiszélesítendő menedzseri tréning az új gondolatok, vezetési elvek, új módszerek, új megközelítések elméleti módozatait illetően, illetve gyakorlati alkalmazhatóságuk tekintetében.*
- *A magyar rendőrség mihamarabbi szalonképessé tétele céljából a meglévő pozitívumokra építve a nemzetközi kapcsolatok minél szélesebb és intenzívebb, integrációs jellegű elősegítése.”⁸⁶*

A cég hazánkban történő megjelenésekor nem meglepő módon idegenkedtek a hazai vezetők a gondolattól, hogy a kapitalista nyugat belelát majd az addig teljesen zárt szervezetbe, azonban az együttműködés lassan gyümölcsöző kapcsolatokat teremtett, mint például a holland rendőrséggel is. Nem véletlenül született meg előbb, pontosabban 1991. novemberre egy az akkori vezetés szerint igen kritikus állásfoglalás a Team Consult részéről, amely tényszerűen vázolta fel a rendőrség akkori erősségeit és gyengeségeit.

⁸⁵ PRESTEL, Bernhard: Police et management moderne. Revue internationale de Criminologie et de police technique et Scientifique. 1997/2. 134. o.

⁸⁶ TC Team Consult: A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 2. változat. 1991. október. Brüsszel–Hága–Genf–Bécs–Zürich.

ERŐSSÉGEK	<ul style="list-style-type: none"> • A nemzetközi összehasonlításban relatív jó közbiztonság és felderítés • Egységes nemzeti rendőrség • Magasan kvalifikált vezetők • Változásokra való hajlandóság <ul style="list-style-type: none"> • meglévő ötletek nagy száma • Statisztikai ismeretek, több éves állománnyal 	GYENGESÉGEK
FENYEGTETTSÉGEK	<ul style="list-style-type: none"> • Növekvő bűnözés • Szervezett bűnözés • Növekvő forgalom, balesetek emelkedő száma • Gazdasági és szociális helyzet <ul style="list-style-type: none"> • Költségvetési korlát • Átmeneti időszak <ul style="list-style-type: none"> • Rosszul előkészített intézkedések végrehajtása • A koordinált eljárások hiánya a változtatási folyamatokban • A kvalifikált személyzet elbocsátása 	ESÉLYEK
	<ul style="list-style-type: none"> • Nincs világos stratégia, feladat-meghatározás és elosztás <ul style="list-style-type: none"> • Hiányzó felelősségi körök • Nincs világos elválás minisztérium és az ORFK között • Személyi állomány <ul style="list-style-type: none"> • Nagy a bizonytalanság a jövőt és a feladatok megoldása illetően, • demotiváltóság • Rossz fizetés • Tiszthelyettesi állomány alacsony színvonala • Szociális elszigeteltség • A management gondolkodás hiánya • Rossz image és kommunikáció • Elavult felszerelés és technika 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Társadalmi változások <ul style="list-style-type: none"> • A rendőrség újjászervezése • A határok megnyitása <ul style="list-style-type: none"> • hozzáférés a jobb technológiához • együttműködés nyugati rendőri szervekkel • nemzetközi támogatás • Polgárközelség • Kedvező klíma a megelőzési stratégiához 	

1. sz. ábra: A TC Team Consult által végzett SWOT analízis eredménye

Forrás: TC Team Consult – A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 1991. november 6. Bécs – Varnsweld, 6. o. (saját szerkesztés)

Szakmai érdekek – mint pl. az egységes nemzeti rendőrség működtetése – vagy éppen a politikai hatalom gyakorlásának módja akadályozta meg, de az bizonyos, hogy az 1990. októberi taxisblokádnak és annak kezelése (vagy inkább kezelési csődje) világított rá az addig decentralizálás mellett álló „Antall-kormány” politikájának kontraszelekciónak, és győzte meg a hatalmat a centrális, erősen központi vezetésű magyar rendőrség fenntartásáról, még ha ezt ekkor más külső okokkal (pl. délszláv háború) indokolták is. A rendőrség decentralizációjáról a későbbiekben még szót ejtek. Az egységes nemzeti rendőrség mellett erősségként említette a Team Consult a magasan kvalifikált vezetőket, a változásokra való hajlandóságot és a statisztikai ismeretek több éves adatállományait, ugyanakkor ezen erősségekből származtatta gyengeségeit is, melyek az alábbiak voltak: a felelős stratégia és feladatosztás hiánya, a demotivált, alulfizetett, alacsony színvonalú tiszthelyettesi és szociálisan elszigetelt állomány,⁸⁷ a rossz imázs és kommunikáció, továbbá az elavult felszerelés és technika.

⁸⁷ Loubet del Bayle szerint a rendőrség a társadalom fekete doboza, melybe a társadalom minden kórképe bekerül. Mindez szociológiai elszigetelést okoz. In: LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: La police. Une approche socio-politique. Montchrestien, Clefs Politique, Paris, 1992. 33–36. o.

Ezek alapján a szükséges változtatásokat 5 fő dimenzióra osztotta, az alábbiak szerint:

- „Magyarországnak többet kell beruháznia a közbiztonság érdekében.
- A rendőrségnek nagyobb biztonságot kell produkálnia és érzékeltetnie.
- Magyarországnak új típusú rendőrökre van szüksége.
- A magyar rendőrségnek új szervezetre van szüksége.
- Új viszonyt kell kialakítani a rendőrség és a lakosság között.”⁸⁸

Az említett változtatások területenként vannak determinálva, melyek sorrendisége megváltoztatható, és Pintér Sándor, az akkori országos rendőrfőkapitány ezt 1992 áprilisában egy értekezlet során meg is tette. Első helyre emelte a létszámnövelést, ami sarkalatos pont volt az akkori nyugat-európai rendőrsűrűség (egy rendőrrre jutó lakosok száma) tárgyában, hisz a magyar rendőrség hivatásos állományú tagjainak száma 1989 novemberében alig haladta meg a 20 000 főt.⁸⁹



2. sz. ábra: A rendőrség létszámának alakulása

Problémaként vetődött fel továbbá, hogy Magyarországon a hasonló felépítésű nyugat-európai rendőrségekkel szemben magas a tisztek aránya (külföldön 5–10%, itthon 30%), akiknek az oktatása – az ilyen erősen hierarchikus és parancsuralmi, az önállóságtól megfosztott rendőrségen belül – pazarlás.

⁸⁸ TC Team Consult – A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 1991. november 6. Bécs – Varnsweld, 14. o.

⁸⁹ SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998. 122. o.

Ugyanakkor előnyére is válik, hiszen mint ahogyan a TC is említi, „*a rendőrség bázisa jól képzett, önállóan cselekvő GENERALISTA, aki az állampolgárok szolgáltatójaként, új önértelmezéssel rendelkezik és személyiségénél, valamint képzettségénél fogva önbizalmat és tekintélyt sugároz. Csak az teremthet biztonságot, aki önmaga is biztos.*”⁹⁰ A képzés rendszerén belül a jelentés kitér a professzionális színvonalú oktatásra és megfelelő körülményekre, valamint a karrierrendszer biztosítására is. Az alapképzésen felül (ami nem lehet a TC véleménye szerint levelező rendszerű) az úgynevezett specialisták részére legalább féléves továbbképzés szükséges az új típusú és felfogású rendőrök megteremtéséhez. A vita mégis folyamatosan arról szólt, hogy „*a pártállamtól megörökölt rendőrséget depolitizálni, decentralizálni és demilitarizálni szükséges*”.⁹¹ Többek között vízfejűnek nevezték az ORFK vezetőségét is.

A Team Consult jelenléte felerősítette az addig is kimagasló kutatási eredményeket elérő rendészettudomány művelőinek szükségességét, akik a Team Consult és a holland partner, a PSC Warnsweld mellett a következő 3–4 évben a partneri szerepből kinöve átvették a megvalósítás szakaszának elméleti koordinálását.

A rendőrségi vezetés, a rendészettudomány kutatói és lokális szinten az önkormányzatok is felismerték a változás szükségességét, azonban a folyamatos létszámbővítés ellenére is szükségesnek tartotta a hatalmon lévő kormányzat a rendőrség centrális, nagy erejű bevetettségének (karhatalmista szerepkörének) megtartását. Nem véletlenül fogyott el a lendület a TC Team Consult által felvázolt projekt harmadik és negyedik szakaszára. A harmadik szakasz, a tervek megvalósítása csak részben teljesült, a negyedik szakasz – mint ahogyan egy menedzser típusú szemlélet megkívánja –, a projekt folytatása, folyamatos figyelemmel kísérése, a szükséges változások bevezetése azonban már elmaradt.

A TC Team Consult irodát nyitott Magyarországon, és folyamatosan figyelemmel kísérte a magyar rendőrség átalakulását (újjászerveződését), azonban 1997-et követően az utolsó értékelő jelentés után további számottevő jelentés nem készült tőlük. Munkájuk szellemisége végig kísérte a magyar rendőrség modernizációs folyamatát.

⁹⁰ TC Team Consult – A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 1991. november 6. Bécs – Warnsweld, 28. o.

⁹¹ FINSZTER Géza: Vízión a rendőrségről. Rendészeti Szemle, 2008. 1. sz. 30. o.

A rendőrségi törvény hatályba lépését követően megjelent a Krémer Ferenc által negatív konszenzus korszakának⁹² nevezett időszak következő fő ágazati szabályozása, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.). Krémer ugyanis a rendészet modernizációja kapcsán megállapítja, hogy egységes politikai egyetértésen alapuló több kormánycikluson át ívelő modernizációs folyamat híján elhamarkodott ágazati döntések, szervezet működését szabályzó jogszabályok születtek csupán. A Hszt. megjelenésekor katonaként determinálta a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjait, ezzel a büntetőjogi felelősségre vonáson túl mutatott rá a parancs végrehajtásának rendjére. A Hszt. 18. § (4) bekezdése alapján ugyanis a parancsokat a rendőr *„nem bírálhatja, azokról a jog- és érdekérvényesítő tevékenysége körén kívül véleményt nem mondhat, a szolgálati rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat.”*⁹³

A Magyar Köztársaság 1995. október 30-án benyújtott T1568 számú törvényjavaslata arról rendelkezik, hogy „a hivatásos szolgálat – bármely fegyveres szervnél teljesítik is – tartalmát, ismérveit tekintve lényegében azonos.”⁹⁴ Ennek látszólagos célját, azaz az átjárhatóságot bírálta élesen Kőszeg Ferenc képviselő (SZDSZ) azzal, hogy a törvényjavaslat vitáján kifejtett véleménye szerint *„célszerű-e, hogy a fegyveres szervek között az átjárhatóság nagyfokú legyen, és ugyanakkor a rendvédelmi szervekbe a beáramlás a civil szférából nehezé váljon. Lehet az, hogy egy gyakorlott csapatot egy rendvédelmi szervnél – mondjuk a rendőri ezrednél – kiválóan beválik, de nagy kérdés az, hogy mondjuk a gazdasági rendőrségnél nem volna-e jobb, hogyha oda nyomozóként egy tapasztalt adószakértő kerülhetne be, nem volna-e jobb, ha a büntetés-végrehajtás szervezetébe nem a honvédségtől kerülne át valaki, hanem mondjuk egy pedagógus kerülne oda vagy egy pszichológus.”*⁹⁵

⁹² KRÉMER Ferenc: *Rossz döntések kora*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 30. o.

⁹³ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, 1996.06.06. hatályos állapota, <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99600043.TV>

⁹⁴ A magyar Köztársaság T1568. számú törvényjavaslata. Forrás: <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/01568txt.htm> (Letöltve: 2019. 08. 20.)

⁹⁵ KŐSZEG Ferenc képviselő felszólalása az 1996. 02. 20-ai ülésnapon. Forrás: <https://www.parlament.hu/naplo35/148/1480306.htm> (Letöltve: 2020. 03. 13.)

Kőszeg kifejtette továbbá aggályait a jogellenes parancs végrehajtása kapcsán, szemben az Európa Tanács Parlamenti Bizottságának 1979-ben kelt 690. számú határozatával, majd aggályait fejté ki abban, hogy a különböző fegyveres szervek közötti átjárás megteremtése mellett a jogszabály tervezet elnehezíti a rendőrszakma civilesítését. Kőszeg több nyugat európai országot említ, ahol rendőrszakmai feladatokat civil köztisztviselőként látnak el ezzel utal a demilitarizálódás fontosságára. A Hszt. hatálya ekkor tehát a rendvédelmi szervek, így a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára és társadalombiztosítási ellátására valamennyi szerv esetében egységesen terjedt ki. Fontos szakasza volt a szervezet modernizációjának az a megálló, amelyet a rendőri vezetők 1998-ban Dobogókőn a rendőrség minőségfejlesztésének megalapozása céljából ejtettek útba. *„Legfőbb törekvésünk a jogszabályok betartása, betartatása, a bűnelkövetők igazságszolgáltatás elé állítása. Eskünhöz híven pártatlan eréllyel, emberszerető kíméllettel dolgozunk a félelem nélküli életért és valamennyiünk biztonságáért.”*⁹⁶ Ez lett később a találkozó alapvetése, amelyen a jelenlévők elismerték azt, hogy a változó társadalmi elvárások mentén szükséges tovább fejleszteni a szervezet kultúráját, pontosabban azt a felfogást, hogy az egypártrendszer alatt működő hatalmi viszonyban álló erőszakszervezettel⁹⁷ mindenki elégedett. Szükségessé vált a szolgálatói szerep kialakítása, az arra irányuló minőségfejlesztések bevezetése is. Ezt a minőségfejlesztési politikát öt pillérrre helyezték, az alábbiak szerint;

- Magyarországon csökkenjen a bűnözés!
- A rendőrségi dolgozók kapjanak nagyobb társadalmi megbecsülést!
- Működjön országos értékelési, ellenőrzési és fejlesztési rendszer!
- A rendőri vezetők köteleződjenek el a minőségi munkavégzés iránt!
- A munkatársakat be kell vonni a minőségfejlesztési folyamatokba!”⁹⁸

⁹⁶ KOPASZ Árpád: A minőségirányítás aktuális kérdései és a fejlesztés irányai a rendőrségi szervezeteknél. Magyar minőség. 2003. 8-9 szám 3. o.

⁹⁷ Bittner szerint a közbiztonság fenntartásához előre pontosan nem meghatározható erőszak „intuitív módon történő szétosztására” van szükség, amit a rendőrségek időről időre meg is tesznek. Szerinte a rendőri erőszak alkalmazásában – függetlenül annak legalitásától – benne rejlik a rendőr megtorló szerepe, amit a társadalom olykor nem csak elnéz, de meg is kíván, elvár. Az erőszak nem tanítható, annak mértékét az érzelmek erősen befolyásolják. In: BITTNER, Egon: Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons. Social Problems, Vol. 14. No. 3. 1967. 292. o.

⁹⁸ KOPASZ Árpád: A minőségirányítás aktuális kérdései és a fejlesztés irányai a rendőrségi szervezeteknél. Magyar minőség. 2003. 8-9 szám 3. o.

A minőségfejlesztés területén ezt követően több területi szerv is addig nem látott sikereket ért el (pl. Kutya vezető Iskola ISO 9002-es tanúsítványa 1998-ban), a bűncselekmények száma is csökkenő tendenciát mutatott, azonban a hivatás társadalmi megbecsülésének terén a szervezeti kultúra szakma általi modifikálása hiányában nem történt változás. A rendőrség modernizációs folyamatában jelentős szerepet képviseltek ezt követően az alábbiak:

- a 2006-os események, a rendőretikai kódex, a semmisségi törvény,
- a karkedvezmények megvonása,
- a rendvédelmi életpálya,
- valamint a határon történő helytállás.

III.4.2. A magyar rendőrség a 2000-es években

A 2000-es évek a magyar rendőrség történelmében komoly kihívásokkal volt tele, melyet követett a rendőrök arculcsapását jelentő „a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. Törvény” (a továbbiakban: semmisségi törvény).

A semmisségi törvény alapján a 2006. szeptember 18. és október 24. között a Magyar Köztársaság területén a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítélések, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése elkövetésének megállapításai semmisnek tekintendők, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetőleg rendőri tanúvallomás képezte. A semmisségi törvényt követően következett a rendőrség következő vesztesége, ami miatt ugyancsak neheztel a rendőri állomány az akkori kormányzatra, és amit ugyancsak a 2006-os eseményekkel azonosítanak. Ez nem más, mint a karkedvezményes nyugdíj megvonása. *„A rendőri szolgálati nyugdíj visszamenőleges hatályú megszüntetésére irányuló kormányzati kezdeményezés komoly aggályokat ébreszt bennem. A rendőri hivatás fokozott veszéllyel – pl. elkövetői bosszú stb. – és az emberi szervezet fokozott testi és pszichikai igénybevételével jár. Ezt leginkább azok tudják, akik erre a hivatásra adták a fejüket. Kétségtelenül eltérő leterheltséget jelentenek az egyes beosztások, de hibás dolog lenne mindenféle rendőri tevékenységet egy kalap alá venni és egységesen megfosztani valamennyi rendőrt a különböző kedvezményektől.”*⁹⁹

⁹⁹ KŐHALMI László: Pártok, kormányok és rendészeti stratégiák. In: Tanulmányok a „Rendészeti Kutatások = rendvédelem fejlődése” című tudományos konferenciáról. (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Pécsi Határőr. Pécs, 2011. 67. o.

Fogalmazott Kőhalmi László, amikor a második Orbán-kormány kormányalapító programjának elemzése során, és sejtetett egy a rendőrök kárára utaló jövőt. A jövő azonban megvalósult, beteljesedett. A hivatásos létszámhiány 2010-től jelentősen csökkent, mely nagyrészt a 2011 óta tartó létszámbővítés, részben pedig a korkedvezményes nyugdíjazás megszüntetésének eredménye volt. Az említett intézkedések következtében a hivatásos állomány létszáma 2010 és 2015 között több mint 2700 fővel növekedett, a létszámhiány pedig a KSH adatai szerint (Magyar Statisztikai Évkönyv 2015) a 2009-es 2 284 főről 2013-ra 336 főre csökkent, 2014-től pedig – a 2015. évi 879 fős elbocsátási szám ellenére is – megszűnt. A nyugdíjba menők száma a 2009-es 1 428-ról 2015-re mindössze 7 főre csökkent.¹⁰⁰ A fluktuáció pár év letele alatt teljes mértékben átalakult. A korábbi rendőri karrier rendszer pillanatok alatt változott meg. A szolgálati vagy korkedvezményes nyugdíjra a régi Hszt. alapján a hivatásos állomány tagja 25 év tényleges szolgálati viszonyban eltöltött szolgálati idő után volt jogosult, míg az új rendszerben a korkedvezmény nyugdíj intézménye teljesen eltűnt. Látszólag a téma lecsengett, ám mindaddig, amíg az ajtót egy 2012 előtt felszerelt rendőr zárja, a szervezeti kultúrát ez a sérelem folyamatosan kézen fogja vezetni. A korkedvezményes nyugdíjba vonulás tehát teljes mértékben eltűnt, az addig megszokott fluktuáció és előre lépési lehetőség gyökeresen megváltozott.¹⁰¹

Mindeközben Magyarország 2007. december 21-én a Schengeni megállapodás teljes jogú tagjává vált, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény alapján a 2007. évi XC. törvény módosította a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt. A törvénymódosítás a legfontosabb változást a rendőrség feladatában hozta, az alábbiak szerint; „*A Magyar Köztársaság Rendőrségének (a továbbiakban: Rendőrség) feladata a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása.*”¹⁰²

¹⁰⁰ Rendvédelmi szervek: Létszám és illetmény 3. In: Infojegyzet. 2016/50. szám Forrás: https://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_50_rendvedelmi_szervek_3.pdf/cbccc439-1671-4df0-b75c-58f960ec39ed (Letöltve: 2020. 12. 28.)

¹⁰¹ Lásd még: PÉCSI Kornél: Egyéves az új rendvédelmi életpályamodell I. Az életpályamodell előkészítése. Magyar Rendészet XV/6. sz. 2016. 25-41. o.

¹⁰² A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény 1. § (1) bek.

Jelentős változást hozott a rendőrkapitányságok életében a 2013. február 1-én bekövetkezett tipizálás,¹⁰³ amely a kapitányságok szerkezeti átszervezését jelentette. Nem csupán az egységes szintű osztályok/alosztályok megteremtését célozta meg, hanem a már ezredforduló elején megkezdett egységes státuszon történő foglalkoztatások megszilárdítását is. Ennek során új kategóriák jelentek meg a kapitányságok megkülönböztetésére, amelyek nem csupán a kapitányság létszámát célozták meg egyfajta sémaként, hanem az adott alrendszerek harmonikus működéséhez elengedhetetlenül szükséges egységesítését is. Ennek velejárója a köztudottan „bújtatott” státuszon lévők tényleges kinevezése, a teljes állománytábla szám szerinti feltöltöttségének indoklási lehetősége volt. Ebből adódott, hogy a kisebb, akár 70–75%-os feltöltöttséggel rendelkező osztály jogállású rendőrőrsök, vagy akár a később „kis” kapitányság nevet kapó szervezeti egységek feltöltöttsége 90–95%-ra emelkedett tényleges személyi változások nélkül.

Célszerű azonban megvizsgálni egy területi szervezetet a főbb változások tekintetében. A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon (a továbbiakban: BKMRFK) összesen 7 rendőrkapitányság és 4 határrendészeti kirendeltség működik. A BKMRFK-n működő igazgatóságok, szolgálatok és hivatal voltaképp ezen alrendszerek működését felügyelik és segítik, biztosítják a működésüket a szabályzóknak megfelelően.

A Határrendészeti Kirendeltségek a következők: Határrendészeti Kirendeltség Kelebia (Kiemelt), Határrendészeti Kirendeltség Hercegszántó, Határrendészeti Kirendeltség Bácsalmás, Határrendészeti Kirendeltség Bácsbokod. A rendőrkapitányságok a következők: Kecskeméti Rendőrkapitányság (kiemelt), Bajai Rendőrkapitányság, Kalocsai Rendőrkapitányság, Kiskőrösi Rendőrkapitányság, Kiskunfélegyházi Rendőrkapitányság, Kiskunhalasi Rendőrkapitányság és végül, de nem utolsósorban a Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság. A rendőrkapitányságok területén 11 rendőrőrs teljesít feladatot, melyekből 6 (tiszakécskei, lajosmizsei, bácsalmási, jánoshalmi, kiskunmajsai, solti) osztály és 5 alosztály (nagybaracska, tompai, keceli, soltvadkerti, szabadszállási) jogállású.

¹⁰³ „A Rendőrség szervezet-átalakítása, a szervezeti tipizálás végrehajtása során áttekintésre került a Rendőrségnél, és az egyes területi rendőri szerveknél is a tiszti és a zászlósi/tiszthelyettesi munkakörök aránya, amely átlagban 30 % körüli, de a területi rendőri szervek tekintetében elég nagy szórást mutat. A nagyobb létszámú területi rendőri szerveknél 25-30 % körüli, míg a kisebb létszámú hivatásos állományal rendelkező megyéknél ez a 34-36 %-ot is elérte. A vizsgálat során cél volt az, hogy amely tiszti feladatot, munkakört is zászlósi/tiszthelyettesi végzettséggel és felkészültséggel is el lehet látni (pl. nyomozó).” Idézett szöveg Pozsgai Zsolt r. vezérőrnagytól a 2012. december 10-ei RÉT ülésről. Forrás: <https://brdsz.hu/html/main/2012/ret20121210.pdf> (Letöltve: 2020. 10. 13.)

A szervezeti felépítések közötti lényegi különbséget a BKMRFK területén működő legnagyobb (Kecskemét) és legkisebb (Kunszentmiklós) szervezeti egység összevetésével szeretném érzékelteni. Korábban szerzett tapasztalataim és vélt vagy valós információk tudatában kerestem választ a kérdéseimre: „Valóban csupán a lakosság, a rendőrsűrűség és az adott terület közbiztonsága határozza meg a kapitányság státuszát?” A válasz: Valójában igen is és nem is. A már korábban kiemelt státuszra berendezkedő kapitányságok (létszám, szervezeti struktúra) megkapták e kategóriába történő sorolásukat, azonban jelenleg is több kapitányság küzd a kiemelt besorolásért – amit magas idegenforgalmi jelenléttel vagy rosszabb közbiztonsággal indokolnak –, bízva a magasabb számú státusz elnyerésében.

A Kecskeméti Rendőrkapitányság a kiemelt szintű rendőrkapitányságok táborát erősíti. A kapitányságvezető személyét közvetlen helyettes követi, akit más feladattal (osztály vezetése) nem bíznak meg. Ezt követően jönnek az osztály jogállású szervezeti egységek, a Bűnügyi Osztály, a Vizsgálati Osztály, a Közrendvédelmi Osztály, a Közlekedésrendészeti Osztály, az Igazgatásrendészeti Osztály, a Hivatal, a Tiszakécske Rendőrőrs és a Lajosmizse Rendőrőrs. Az osztály jogállású rendőrőrsök egységesen további két alegységre tagozódnak, a Rendészeti Alosztályra és a Bűnügyi Alosztályra. Az úgynevezett tipizálást megelőzően egységes állomány volt két őrsparancsnok-helyettesel, akik a közrendvédelmi és a bűnügyi helyettesi címet viselték. A Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya az alábbi alegységekre tagolódik: Nyomozó Alosztály, Felderítő Alosztály, Helyszínelő Alosztály, Akció Alosztály. A Vizsgálati Osztály Vagyon-védelmi Alosztályra, Élet- és Ifjúságvédelmi Alosztályra, Gazdaság-védelmi Alosztályra, valamint Megelőzési és Áldozatvédelmi Alosztályra tagolódik. A Közrendvédelmi Osztály további alegységei a Járőr- és Őrszolgálati Alosztály, a Fogda és Kísérőőri Alosztály, a Szabálysértési Előkészítő Alosztály, a Körzeti Megbízotti Alosztály, a Széchenyi-város Rendőrőrs és a Műkertváros Rendőrőrs. A Közlekedésrendészeti Osztály alegységei pedig a Helyszínelő és baleset-vizsgáló Alosztály és a Forgalmellenőrző Alosztály.

A Kunszentmiklós Rendőrkapitányság ezzel szemben a „kis” kapitányságok közé tartozik, amit korántsem a korábban említett megfelelő közbiztonság, sokkal inkább a létszám és a rendőrsűrűség tesz indokolttá. A kapitányságvezető személyét itt már nem közvetlen helyettese követi, hanem a két osztályvezető, ugyanis az újonnan tipizált rendőrkapitányságon immáron két osztály és a Hivatal (önálló csoportként) működik.

A Bűnügyi Osztály három alegysége a Nyomozó Alosztály, a Vizsgálati Alosztály és a Bűnügyi Technikai Csoport. És most kerültünk egy, a feladatkörében és elnevezésében is új Rendészeti Osztályhoz. A Rendészeti Osztály igen összetett feladatkörrel felvértezett, az adott rendőrkapitányság személyi állományának jelentős részét képező, feladatkörében jól elkülönülő alegységekre oszlik. A Rendészeti Osztály alegységei a Körzeti Megbízotti Alosztály, az Őr- és Járőrszolgálati Alosztály, a Közlekedésrendészeti Alosztály, az Igazgatásrendészeti Alosztály és a Szabadszállási Rendőrőrs.

Jelentős nehézséget jelentenek a 2013. február 1-jei hatállyal történő tipizálások megvalósítása útján kialakult rendszer és annak velejárói, mivel a korábbi áthelyezések, valamint fel nem töltöttség miatt üresen hagyott státuszokat elvették, így annak érdekében, hogy a megfelelő működés ne kerüljön veszélybe, az adott osztály eltérő státuszon foglalkoztat beosztottakat. Ilyen pl. a fegyver- és engedélyügyi előadói státusz hiánya. De lehetne folytatni a sort a körzeti megbízotti szolgálattal vagy a közlekedésrendészeti vizsgálóval. Tekintettel arra, hogy az adott szervezeti egységek működése és feladataik mind az ügyrendben, mind a szervezetek nyilvánosan elérhető működési szabályzóiban konkretizálva vannak, azokról nem kívánok szót ejteni.

III.4.3. Új életpálya és határőrizeti kihívások

Mint ahogyan arra a rendőrség létszáma kapcsán utaltam, a kormány 2014. év végén a hatékony állami feladat-végrehajtás humán feltételeinek megteremtése érdekében hosszú távú és kiszámíthatónak tervezett rendvédelmi életpályát jelentett be. *„Álláspontom szerint a hivatástudat mint személyes kompetencia, csak egy olyan társadalmi és szervezeti miliőben tölthető fel érdemi tartalommal, ahol a feltételek szervezeten belül és kívül egyaránt adottak a megbecsülés és a hasznosságtudat interiorizálásához, a tartós attitűdváltozáshoz még a nagyobb anyagi dotáció sem jelent kellő ösztönző erőt a rend őre számára.”*¹⁰⁴ Ugyanakkor, ha a rendőr értékesnek és hasznosnak érzi magát, mert a szervezeten belül és azon kívül is elismerik és megbecsülik a munkáját, úgy odaadását nem az anyagi előnyök fogják kiváltani, hanem saját munkájának értékességtudata.¹⁰⁵

¹⁰⁴ BALASSA Bence: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. Rendvédelmi Füzetek, 2009/2. szám, 77-89. o.

¹⁰⁵ SCHNEIDER, Hans-Joachim: Crime and its Control in Japan and in the Federal Republic of Germany. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, vol. 36, 1992. 307–321. o.

A szolgálati viszony által új rendvédelmi életpályaként lépett hatályba a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: új Hszt.). „A Kormány az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozattal a közszolgálati rendszerek átalakítása, a rendészeti, a honvédelmi és a közigazgatási életpályák megteremtése érdekében elfogadta az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló koncepciót, amelynek részeként a hivatásos szolgálati viszonyban foglalkoztatottak tekintetében – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényt (a továbbiakban: Hszt.) felváltó – új törvény megalkotása szükséges. A közszolgálati életpálya-koncepció alapján bevezetésre kerülő új előmeneteli- és illetményrendszer, illetve az azt megalapozó és támogató egyes életpálya elemeknek a hatályos Hszt.-be történő beillesztése szétfeszítené annak kereteit, így – az ezeken túlmutató jogalkalmazói gyakorlat alapján szükséges többi módosítási igény átvezetése érdekében is – indokolt egy új törvény megalkotása.”¹⁰⁶ A törvényjavaslat egyben három pillérre osztotta az újfent bevezetni kívánt – a fegyveres rendvédelmi állomány anyagi és erkölcsi megbecsülését javítani kívánó – intézkedéseket.

A kormány 2015-ös elképzelései szerint az előmeneteli- és illetményrendszer megalkotása mellett az életpálya további két hangsúlyos, jövőbeli eleme között szerepelt a hivatásos állomány lakhatási támogatási rendszerének új alapokra helyezése és egy megtakarítási célú biztosítási rendszer kialakítása is,¹⁰⁷ amelyeknek az eredeti céljukat elérő megvalósítására ez idáig nem került sor.

Szinte még ki sem hűlt a tinta az új Hszt. hatályba lépése miatt született személyügyi parancsnokon, máris egy új ez idáig nem ismert kihívás elé került a rendőrség. Ez nem más, mint az irreguláris migráció és annak kezelésével kapcsolatos feladat-, eszköz- és védelmi rendszer kiépítése.

¹⁰⁶ Magyarország Kormánya: T3783. számú törvényjavaslat a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. Kivonat az Általános Indoklásból.

¹⁰⁷ Rendvédelmi életpálya. In: Infojegyzet. 2018/21. szám
Forrás: [https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet 2018 21 rendvedelmi eletpalya.pdf/0179c49b-b748-8587-2d13-86e60ecff365](https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet+2018+21+rendvedelmi+eletpalya.pdf/0179c49b-b748-8587-2d13-86e60ecff365) (Letöltve: 2020. 12. 28.)

*„Az egyes ember szabadsága ott ér véget, ahol a másik ember szabadságát érinti. Több mint 40 éven keresztül a kelet-európai emberek szabadsága ott végződött, ahol egy emberhez méltatlan akadályba, a vasfüggönybe ütközött. A vasfüggöny nemcsak a Keletet választotta el a nyugattól, hanem a Kelet-Európában élő embereket is elszigetelte egymástól.”*¹⁰⁸ Dr. Rainer Geppert írta e sorokat majd húsz évvel ezelőtt, a vasfüggönyről szóló könyv bevezetése első gondolataként, a kiadó képviselőjében.

Elgondolkodtató, hogy a rendszerváltásig működtetett, mindenki által csak vasfüggönyként ismert határzár összesen 960 kilométer hosszan futott Magyarország nyugati (350 km) részén, melyet olyan nagy örömmel vágtak át 1989 nyarán. A vasfüggöny egykori lebontását nem pusztán gazdasági vagy politikai, sokkal inkább egy komplex társadalmi kielégülésként éltük, élték meg. A szabadság érzetét szimbolizálták a külföldi kirándulások, a nyugati barátságok. Most azonban a déli határzár kiépítésekor – a nyugat-európai országokban jelentkező terrortámadások hatására – az emberek biztonságérzete felülkerekedik a szabadságérzeten, az irreguláris migránsok megjelenésében sokan a terroristák felbukkanásától is félnek. Az elmúlt évek során olyan szintű, a zöldhatár őrizetének megerősítését célzó technikai fejlesztések történtek az államhatárnál, amelyekre eddig soha nem volt példa. Ezek a munkálatok több szempontból is forradalmiak voltak.

A rendszerváltáskor megszüntetett EJR határzár¹⁰⁹ óta nem volt olyan fizikai akadály és technikai jelzőrendszer, amely arra hivatott, hogy a zöldhatáron való átjutást megakadályozza. A 2015. novemberi párizsi, a 2016. márciusi brüsszeli, a 2016. júniusi nizzai és a 2016. decemberi berlini terrorcselekmények folyamatosan megerősítik azt a teóriát, hogy akár az illegális, akár a legális migrációt kihasználva utaznak olyan személyek az EU területére, akik szándéka, hogy terrorcselekményeket hajtsanak végre, vagy azokat támogassák.

¹⁰⁸ ZSIGA Tibor: A „vasfüggöny” és kora, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1999. 7. o.

¹⁰⁹ „Az SZ-100-as elektromos jelzőrendszer (EJR) a nyugati határszakasz legfontosabb irányainak lezárására 10 órs területén épült fel és 1965. december 15-én kapcsolták be a határőrizetbe. Az EJR rendszert már 1957-ben alkalmazták Csehszlovákiában. Magyarországon pénzühiány miatt 8 éven át maradt a régi rendszer, emberéletek kioltását és súlyos sérüléseket okozva... Egy 8–12 m széles nyomsvot kellett létrehozni. A műszaki alakulatok 1965-ben 318 km-en végeztek aknamentesítést és 300 000 aknát távolítottak el. Képzettek 248 km elektromos jelzőrendszert, amit 1968-ban korszerűsítettek a Belügyminisztérium Határőrség Parancsnokság terve alapján. Ennek az elektromos határzárnak szélessége már 18 m volt. A 185 cm magas oszlopok 3 m távolságban voltak egymástól, 24 db sima- és tüskésdrót sorral. A műszaki zárba 24 voltos jelzőrendszert is beépítettek.” In: REISCHL Ferenc – BECHER Nándor: Vasfüggöny az Alpok lábánál, Soproni Szemle 2008. LXII. évf. 4. sz. 55. o.

Ugyancsak figyelemre méltó az a jelenség, amikor EU-országbeli radikalizálódott személyek kívánnak keletre utazni akár kiképzés, akár valamilyen terrorszervezet támogatása, finanszírozása kapcsán. Azt a tévhitet azonban el kell oszlatni, hogy mindenki terrorista, hiszen akkor a valóban ilyen szándékkal érkezőket nem tudnánk kiszűrni. Ahogy a fenti eseményeknél is rávilágítottak a külföldi rendvédelmi szervek, az elkövetők nem az unióba történő bejutást követően tervezik meg és hajtják végre a cselekményeiket. Több esetben az ilyen személyek már régóta, akár második, harmadik generációs migránsként élnek az adott országban, de a körülmények és a kirekesztettség hatására a radikális nézetek felé fordultak.

Az nem valószínű, hogy kiképzett terroristákat kitennének az illegális határátlépés okozta veszélyeknek. Jobban elképzelhető, hogy hamis okmányokkal ellátva próbálnak meg személyeket bejuttatni schengeni területre. A belső határokon történő mozgás pedig nem okoz problémát. Bizonyítja ezt az is, hogy a 2016. december 19-ei berlini terrortámadást elkövető merénylő több országon keresztül tudott utazni, mire Olaszországban igazoltatták és végül elfogták. Mégis milyen eszközökkel került kiegészítésre az általános rendőri feladatokat ellátó szerv eszköztára a határellenőrzés területén az elmúlt években? Nos, erre a kérdésre kívánok válaszolni, pontosabban a 2015-öt követő technikai, jogszabályi változásokról, melyek meglátásom szerint jelentősen megnehezítik a terrorista személyek mozgását.

„A tömeges méretű migráció kezelése már túlmutatott az egyes országos hatáskörű szervek önálló, de egymással szoros együttműködésben végrehajtott tevékenységein. Szükség volt a kormány határozott fellépésére, a politikai, jogi, gazdasági szabályozás megújítására.”¹¹⁰ A tömeges migráció olyan lépésekre kényszerítette a döntéshozókat, ami a határ megerősítését eredményezte. Önmagában a technikai megerősítés nem lett volna hatásos, ha nem társul mellé egy hatékony jogszabály-módosítás, és nem egészíti egy nagy létszámú erősszevonás és ezek együttes alkalmazása. Ezek a változtatások esszenciális elemei voltak a népvándorlás szintű migráció megakadályozásának.

¹¹⁰ VARGA János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. Határrendészeti Tanulmányok 2016/3. sz. 101. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelete szabályozza a személyek határátlépésére irányadó közösségi kódexben a külső határok átlépésének szabályait. Főszabály szerint a külső határokat csak a határátkelőhelyen, azok nyitva tartási idejében lehet átlépni.¹¹¹ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény¹¹² rögzíti az államhatár átlépésének feltételeit, így az államhatár határforgalom-ellenőrzést követően a nemzetközi szerződésekben, törvényben meghatározott feltételekkel léphető át, a forgalom számára nyitott határátkelőhelyeken, határátlépési pontokon. A Magyar Kormány 2015. június 17-én döntött arról, hogy a görög–török, a bolgár–török, illetve a lett–orosz határhoz hasonlóan lezárja a zöldhatárt a magyar–szerb szakaszon. Az elfogadott 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat értelmében körülbelül 175 km hosszúságban 4 méter magas Ideiglenes Biztonsági Határzárat (a továbbiakban: IBH) létesítettek.¹¹³

Az Országgyűlés 2015-ben több jogszabályt is módosított, amelyek értelmében Magyarország területének a külső határ szerinti határvonalától, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények – ideértve a tranzitónákat is – építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából igénybe vehető. A tranzitónák kialakítására vonatkozó szabályok alapján a Szerb Köztársaság irányából is megközelíthető tranzitóna került kialakításra Tompa Közúti Határátkelőhely mellett.

A 2015-ben letett alapok sokáig elegendőnek tűntek. A határzár, az erők koncentrációja sokáig meghozta a várt hatást. 2016 márciusára azonban a határon illegálisan átjutni akarók már nem ijedtek meg attól, hogy egy technikai akadályon kell átjutniuk, sőt az idő múlásával már az sem volt visszatartó erő, hogy rendőr vagy katona áll az IBH mögött. Emiatt a rendszer folyamatos, a határőrizeti operatív helyzetre reagáló változtatása elengedhetetlen volt a hatékony fellépéshez. A magyar–szerb határzár teljes szakaszán megjelenő nyomás további csökkentése érdekében nagy számban érkező megerősítő erők elhelyezése, utaztatása, étkeztetése ismét új kihívások elé állította a rendőrséget. A migrációs helyzet hatékonyabb kezelése, a jogszabályi változásokhoz igazodó határőrizeti rendszer eredményes működtetése

¹¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról

¹¹² Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0700089.tv (Letöltve: 2021. 12. 28.)

¹¹³ A rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat, Magyar Közlöny 83. szám.

érdekében az országos rendőrfőkapitány 2016. június 30-tól visszavonásig elrendelte a „Biztonságos Határ” elnevezésű műveletet.

Említést érdemel azonban az a számítás, amelyet Balla József és Kui László végeztek. Ennek során arra jutottak, hogy Magyarország 1 103 kilométeres schengeni külső határszakaszának teljes hosszában 11 472 fő rendőri erőre¹¹⁴ lenne szükség ahhoz, hogy pusztán a határterületen történő egyvonalas alkalmazás működőképes legyen. Ez a számítás megfelelően tükrözi Ritecz György megállapítását, mely szerint a feladatba bevont egyelőre stagnálást mutató közel 8 000 fő az EU által elvárt létszám alapján nem elegendő.¹¹⁵ Ez a létszám jelenleg a magyar határrendészeti feladatokhoz rendelt erő függvényében a diszlokált határvadász osztályok és toborzások mentén válik biztosítottá, melyet megerősítenek a megyei csapaterős századok. A migráció és a terrorizmus között – a média által sulykolt összefüggések kinyilatkoztatása ellenére – közvetlen és kimutatható kapcsolat számos statisztikai adat összevetése útján sem állapítható meg.¹¹⁶

A korábban tárgyalt európai terrorista cselekményeket megvizsgálva megállapítható, hogy az elkövetői kör nagy többségben európai állampolgársággal (vagy kettős állampolgársággal) rendelkező második és harmadik generációs radikalizálódott személy, azaz nem a bevándorlók, hanem „csupán” a bevándorló háttérrel rendelkezők közül került ki.¹¹⁷

Az azonban bizonyos, hogy az Ideiglenes Biztonsági Határzár további preventív jelleggel szolgál a radikalizálódott személyek bejutásával szemben, ami magas kockázatot rejt magában. A kormány által elgondolt feladatrendszert a magyar rendőrség sikeresen hajtja végre, a migrációs nyomás ideiglenes kezelésére a sokak által még IBH-ként, azaz ideiglenes telepítményként emlegetett, ám mára jelentős fix technikai eszközökkel felszerelt és azt körülövező feladatrendszerrel rendelkező határzár teljességgel működik. Pontosabban a köré épített feladatrendszerrel komplexitásában vált be, hiszen a kerítés a feladat végrehajtására beosztott állomány és eszközök, illetőleg a módosított jogszabályok nélkül nem működne.

¹¹⁴ BALLA József – KUI László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai, Hadtudományi Szemle, 2017/1. sz. 230. o.

¹¹⁵ RITECZ György – SALLAI János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0, Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016. 97. o.

¹¹⁶ RITECZ György: A terrorizmus és a migráció viszonya a számok alapján. Acta Humana 2016/5. 103-123. o.

¹¹⁷ VAJKAI Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: Tóth Péter. Dialóg Campus Kiadó, 2017., 42. o.

Mindezt alátámasztja, hogy csupán Bács-Kiskun megyében 2016-ban az illegális bevándorláshoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma 17 316-ról 2017-ben 9 485-re (45%-kal) csökkent. Ezen belül a két év számadataiban jelentősen mutatkozik a határőrizeti rendszer hatékonysága, ugyanis a 2016-ban végrehajtott 1 958 visszairányítás 2017-ben 2 085-re nőtt.¹¹⁸

Mit sem érne azonban ez a feladatrendszer, ha a legfontosabb eleme, a határrendészeti feladatot ellátó rendőr, legyen az bűnügyi, közlekedésrendészeti, igazgatásrendészeti stb. szolgálati ág beosztottja, a feladatrendszer fontosságát nem érzékelné.

„A különböző szolgálati ágak, rendőri szervezetek közös, összehangolt tevékenysége alapján megállapítható, hogy a rendőrök válságkezelés előtti szemlélete megváltozott: napjainkban már jobban képesek egységben szemlélni a rendészetet és a határrendészetet.”¹¹⁹

III.5. A rendőrség egyenruházati jelképeinek – címereinek és rendfokozatainak – alakulása a rendszerváltás körül

„A hatósági kényszer mindenfajta államigazgatási hatósági eljárásnak része, amiben azonban a rendőrségnek (és más rendészeti szerveknek) monopóliuma van, az a legitim fizikai erőszak. A tevékenység főbb formái jegyei, az egyenruha, a fegyverviselés, a zárt hierarchia mindezeknek a tartalmi vonásoknak a szimbolikus kifejezői.”¹²⁰

Finszter Géza a hatósági kényszert, mint a közhatalom definícióját határozza meg a fenti komponensekkel, melyek közül a továbbiakban az egyenruhával kívánok foglalkozni, pontosabban az egyenruhát díszítő elemekkel. Meglátásom szerint ugyanis az egyenruha (habár szabványra készült egyedi zsebekkel és vállpántokkal, esetenként megerősítő betétekkel, tömésekkel és számtalan más specifikummal rendelkezik) komplexitásában válik uniformissá. A különféle egyedi gombok, díszítő elemek, jelvények, rendfokozatok és más elemek nélkül pusztán ruhadarabként funkcionálna.

¹¹⁸ Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, Elemző-értékelő Alosztály: 2017. 12. havi határrendészeti helyzetkép. Kecskemét, 2018. 01. 15., 2. o.

¹¹⁹ VARGA János: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: Tóth Péter. Dialóg Campus Kiadó, 2017., 121. o.

¹²⁰ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 11. o.

Az egyenruha eredendően katonai céllal született. Jelenleg ismert történelmünk tanai között kutatva talán a spártai nép juthat eszünkbe, melynek katonái egységesen vörös színű köpenyt viseltek, ezzel szimbolizálva harcra készségüket.¹²¹ „Spárta alkotmányában ugyanakkor szerepelnek az ephorosok, kiknek egyik feladata: gondoskodás az ország belső biztonságáról, főképpen a helóták ellenőrzésével.”¹²² A spártai hadseregek nyomán a későbbiekben több nemzet vette át az egyenruha használatát, így a római légiók, melyek már saját jelképeikkel díszített mellvértet és sisakot viseltek, vagy akár a vikingek, akik harcaik során sárkányokkal díszített sisakot húztak. A középkort követően Európa szerte elterjedtek a posztók, nadrágok és kabátok melyeket immáron a gombok, jelvények és különböző fejfedők módosulatai jellemeztek. Az egyenruha viselésének tradíciója tehát történelmi tény. Tradíció mellett azonban a rendészet közel háromszáz éves múltja is megalapozza felöltését. Funkcióját tekintve mára már civil rendészeti feladatokat ellátó szervezetek, egyesületek ugyancsak egyedi egyenruhával rendelkeznek, valamennyien jogszabályi felhatalmazás alapján.

Mégis egy polgárőr egyenruházatán kevésbé militartizáltan pusztán a testületi (OPSZ) címerén és a „Polgárórség” feliraton felül más jelkép ritkán szerepel, és nincs is erre szükség.¹²³ A rendőrség egyenruházata azonban az elmúlt közel 135 év alatt folyamatosan szabályozott rendnek, a mindenkori politikai direktívát képviselő kormány eszméinek megfelelően módosult. Mint ahogyan azt korábban kifejtettem, az egyenruha ruházati összetevője magában nem feltétlenül hordoz állami eszméket, ennek pusztán ruhadarabra történő levetítése pedig olykor téves determináláshoz vezetne. Vegyük például a rendőrségnél jelenleg is téli sapkaként használt úgynevezett usanka jellegű fejfedőt. Megjelenésében a szőrmés, oldalt lehajtható szövetből, bőrből és préből készült sapka elegáns és a téli időjárási viszonyokhoz mérten megfelelő ruhadarab. Amint erre a ruhadarabra egy kétoldalt bronz színű búzakalással övezett, világoskék mezőből kiemelkedő ötágú vöröscsillagot teszünk, máris egyenruhadarabbá válik, amely egy szocialista ideológiát sugárzó államhatalmi szerv ékes darabja. Amint azonban erre a sapkára egy koronás címert helyezek, az rögvést a jelenlegi demokratikus többpártrendszerű köztársasági állam rendvédelmi szervének egyenruházati termékévé avanzsál.

¹²¹ SÁGI Zoltán: Egyenruha, mint tradíció a Magyar Rendőrségnél. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XIII. évf. (2007) 16. sz., 75. o.

¹²² ERNYES Mihály: A magyar rendőrség története. I. kötet, BM Kiadó, Budapest, 2002. 15. o.

¹²³ „A szolgálatot teljesítő polgárőrök gépjárművén, megkülönböztető mellényén jól látható „Polgárórség” feliratot viselnek, de formaruhájuk fegyveres, rendvédelmi szervezethez megtevesztő módon nem lehet hasonló, rendfokozati jelzést nem viselhetnek.” In: KOZÁRY Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan – Kézikönyv a Rendőrtisztviselői Főiskola Mester szak hallgatóinak, Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 2008. 30. o.

III.5.1. A magyar rendőrség jelképei a rendszerváltás előtt

Alfejezeti bevezetőmmel rá kívántam világítani az egyenruhán, pontosabban a magyar rendőri egyenruhákön elhelyezett jelképek jelentőségére. Az 1949. évi kommunista hatalomátvétel során augusztus 20-ai hatállyal az 1949. évi XX. – a mára már csak „sztálini” magyar alkotmánynak nevezett – törvény gyakorlatilag a Szovjetunió alkotmányának fordításán alapult és vált a Magyar Népköztársaság alkotmányává.

Az 1949-es alkotmány ugyanakkor új államcímert vezetett be, amely más szocialista országbeli címerek mintájára készült, hazánk szocialista jellegét valóban hangsúlyozottan kifejezésre juttatta, de ugyanakkor nem fejezte ki kellő súllyal hazánk magyar voltát (csak egy vékony háromszínű szalag utalt erre), s nem követte a történelmi hagyományokat sem. Emellett súlyosan vétett a heraldika szabályai ellen is: címerpajzsot sem alkalmazott, s így csak funkciója révén volt címernek nevezhető. Mindezen okok miatt sokak nemzeti érzését sértette.



3. sz. ábra Az 1949-es úgynevezett „Rákosi” államcímer

Forrás: <http://www.nemzetijelkepek.hu/cimer-letoltesek.shtml> (Letöltve: 2022. 03. 27.)

Nem is vált népszerűvé, s 1956 őszét nem élte túl.¹²⁴ A kommunista címerekre általánosságban igaz, hogy antiheraldikusak,¹²⁵ tehát a címertan szabályait figyelmen kívül hagyják, például gyakran nem tartalmaznak címerpajzsot. Ez nem feltétlenül a tervezők tudatlanságából eredt, a kommunisták szándékosan szakítani akartak a feudális hagyományokkal. Gyakori elem volt még a kommunista címereken a szintén a parasztságra utaló búzakoszorú, ez mind a Rákosi-, mind a Kádár-címeren megjelent. A rendőrség számára a Rákosi-korszakban egységes sapkajelvény került bevezetésre, amely kétoldalt bronz színű búzakalással övezett, világoskék mezőből kiemelkedő ötágú vörös csillagot ábrázol.



4. sz. ábra A Rákosi-korszak sapkajelvénye
(saját szerkesztés)

A csillag két alsó szára között – azokkal párhuzamosan – egymással szembenéző két puska, a jelvény alján ívelt nemzeti színű szalag van elhelyezve. Ez a sapkajelvény lényegében a rendszerváltásig rendszerben maradt azzal, hogy a tábornoki állomány részére később tábornoki sapkajelvény került bevezetésre, amely kétoldalt búzakalász koszorúval övezett nemzeti szín rajzolatú, Kossuth-címerrel stilizált pajzsot ábrázol.

¹²⁴ BERTÉNYI Iván: Kis magyar címertan. Gondolat Könyvkiadó. Budapest, 1983. 78. o.

¹²⁵ „Az 1949. augusztus 20-i alkotmányban (1949. évi XX. tv.) megállapított „rákosista címer” oly mértékben antiheraldikus volt, hogy külső tartozékairól érdemben nem lehet beszélni. Az 1957-es Kádár-korabeli címer a nemzeti jelleget túlhangsúlyozó címerpajzsa ellenére minden magyar heraldikai hagyományt nélkülöz, hiszen a sisakdísz helyén ábrázolt ötágú vörös csillagja, a pajzsot övező kék mező, az arra bocsátott arany sugarak, a nemzeti és vörös szalaggal átkötött búzakoszorú az 1949 előtti magyar heraldikában nem fordulnak elő.” In: BERTÉNYI Iván: Államcímernk pajzsán kívüli alkotó elemei. Pázmány Law Working Papers 2011/15. 7. o.



5. sz. ábra A Rákosi-korszak tábournoki sapkajelvénye
(saját szerkesztés)

A jelvényt közepén felül ötágú csillag, alul a búzakarász koszorút kétoldalt tölgyfalomb díszíti. A jelvény színe a tányérsapkán arany, a köznapi és téli sapkán barna. Az egyenruhák gombjaira ekkor ugyancsak az úgynevezett Rákosi-címer került.



6. sz. ábra A Rákosi-korszak egyenruházati gombozata
(saját szerkesztés)

1945 után, még a kommunista hatalomátvételt megelőzően minden fegyveres testület szakítani próbált a horthysta hagyományokkal, így a zárt nyakú helyett kihajtott fazonú, az ívelt helyett egyenes zsebtakaróval rendelkező, vállcsúcsba varrt rendfokozati jelzéssel ellátott zubbonyt, pantallót, valamint tányérsapkát rendszeresítettek a rendőrség részére. A Magyar Államrendőrség 1946–51 között többször változtatott rendfokozati jelzésein, azonban a váll-lapokon továbbra is megmaradt a hatágú csillag. A tradicionális hatágú csillagnak fontos szerepe van a magyar honvédség és így a rendfokozatok történelmében.



7. sz. ábra A hatágú csillag
(saját szerkesztés)

A hatágú csillag ugyanis része azon rendfokozati rendszernek, melyet az Osztrák–Magyar Monarchiában kialakult rendfokozati elnevezések és jelölések megtestesítenek akár a mai napig. „A véglegesen kialakult rendfokozati rendszer, mely teljes mértékben láthatóvá tette a rangokat 1849 tavaszán és 1850 januárjában jelent meg az osztrák hadseregben. A galléron elhelyezett 1-3 hatágú csillagokkal és paszományokkal, színes hajtókán jelezte a hovatartozást. A szabadságharc bukása után ez honosodott meg hazánkban...”¹²⁶

Az 1919-től működő Magyar Királyi Államrendőrség rendfokozati rendszere a Fővárosi Rendőrség mintájára épült. Ez a rendfokozati rendszer folyamatos változásnak volt kitéve mind megnevezésében, mind megjelenésében a Magyar Királyi Rendőrségnél (1931) is. A Magyar Királyi Csendőrséggel szemben, ahol ekkor hatágú csillag volt rendszeresítve a rendfokozati jelzéseken, a Magyar Királyi Rendőrség váll-lapjain csillagrózsácskát vagy rózsácskát viseltek, ezzel jelképezve, hogy viselői nem tagjai a haderőnek. Megjegyzem, hogy az osztrák haderő és szövetségi rendőrség a mai napig egységesen hatágú csillagot visel rendfokozatain.



8. sz. ábra Hatágú csillag, csillagrózsácska és rózsácska fémből (balról jobbra)

Forrás: Zeidler Sándor magángyűjteménye

¹²⁶ ZEIDLER Sándor: A magyar rendőri rangok fejlődéstörténete a kiegyezéstől a rendszerváltásig. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774. XIV. évf. (2009) 17. sz., 116. o.

A Rákosi-korszak az ötszög alakú lengő váll-lapok 1951-es bevezetésével egyértelművé tette a rendőrség kommunista szervezetté tételét. Az ötszög alakú váll-lap ugyanis teljesen szovjet mintára készült, rajta a kommunizmust jelképező ötágú csillagokkal. Az 56-os forradalom és szabadságharc során a rendőrség levetette a szovjet mintájú rendfokozati jelzéseket, majd 1957 tavaszától ismét visszatért a katonailag szervezett rendőrség 1947-es mintájára épülő jelzés, immáron ötágú csillagokkal.¹²⁷

A Kádár-korszak a katonasághoz hasonlóan némileg kompromisszumos viseletben gondolkodott, ugyanakkor a rendőrség esetében a nemzetközi trendek nagyjából egyeztek a viseletek módosulásainak tervezett irányával, és a hagyományok sem voltak annyira egyértelműek, mint a katonai viseletek esetében. Az 1956-os forradalom és szabadságharc idején előkerült „Kossuth-címer” ideje ismét hamar leáldozott, 1957-ben ugyanis a Légrády Sándor által megtervezett Kádár-címer került a helyére.



9. sz. ábra Az 1957-es „Kádár” államcímer
(saját szerkesztés)

A címer arany keretű, vörössel, fehérrel és zölddel vágott (szimmetrikus) tárcsapajzs, a rajta lévő sisakdísz lebegő ötágú vörös csillag. A pajzstartó sárga búzakoszorú, amelyet jobb oldalán vörös-fehér-zöld, bal oldalán vörös szalag fog át. A pajzs és a búzakoszorú közt kék mező van, a vörös csillag sárga (arany) sugarakat bocsát a mezőre. Az ekkor bevezetett címer, majd az 1963-ig kialakult rendfokozati rendszer közel harminc éven keresztül determinálta a magyar rendőrség megjelenését annak kisebb módosulataival.

¹²⁷ SÁGI Zoltán: A rendőrség egyenruházata a II. világháború befejezésétől a rendszerváltásig. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XIV. évf. (2008) 17. sz., 72. o.

III.5.2. A magyar rendőrség jelképei a rendszerváltást követően

A magyar rendőrség az 1989. október 23-ai rendezvényekre készülve ki volt téve a politikai, de akár a civil támadásoknak is. Számos olyan támadás érte a szervezetet, amely az államvédelmi funkcióján keresztül a párt ellen irányult. Nem hiába, hiszen akkori karhatalmista funkcióján felül megjelenésében is a szocialista ideológiát sugározta.¹²⁸

A szervezet egyenruházati felszerelése az 1970-es években rendszerbe állítottokon felül pusztán néhány „korszerűbb”, 1987-ben bevezetett szürke színű dzsekivel módosult. Címerei, rendfokozati jelzései továbbra is az 1956-os leverett forradalmat és szabadságharcot követően 1957-ben rendszeresített, majd az 1963-as módosítást követően 1994-ig szinte változatlan ötágú csillaggal és az úgynevezett „Kádár-címeres” gombbal ellátottak maradtak.

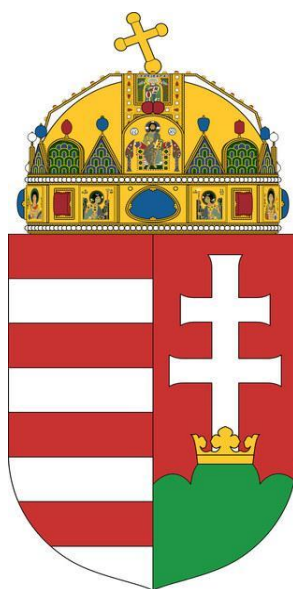
A köztársasági Alkotmány 1989. október 23-ai kihirdetésének idején hivatalban lévő Dr. Túrós András, akkoriországos rendőrfőkapitány a vele később készített interjú során az alábbi megemlékezést teszi: *„Ultimátumot adtak rajtam keresztül a rendőrségnek, hogy a 23-i ünnepi rendezvényen a rendőrök nem jelenhetnek meg vörös csillaggal a sapkájukon, mert ha mégis, akkor számíthatunk arra, hogy a tömeg forradalmi úton távolítja el a rendőrség sapkájáról a vörös csillagot. Amikor elmentek, jelentettem a belügyminiszternek, hogy mi történt. Ő azt kérdezte, hogy egy nap alatt mit tehetnénk. Javasoltam, hogy vagy levetetjük a biztosításban részt vevők sapkájáról a vörös csillagot, bár a helye ott marad, vagy kísérletet teszünk valamilyen sapkarózsa legyártására. Utóbbi történt. Az állami pénzverde vezérigazgatója volt a segítségünkre. Másnap reggelre legyártottak számunkra nagyjából ötezer darabot, így a biztosításban részt vevő rendőrök nemzeti színű sapkarózsaival jelentek meg, s a tömeg megtapsolta őket.”*¹²⁹ Ez volt az a pont, ahol a magyar rendőrség egyenruházata az ezt követő öltözködési szabályozások alapján címereiben, rendfokozati jelzéseiben és kitüntetéseiben máig demokratikus jelleget kelt. Joggal merül fel a kérdés az olvasóban, hogy a rendőrség miért nem a koronás címet gyárttatta le, illetve vezette be sapkajelvényként.

¹²⁸ KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle* 2015/1. sz. 5. o.

¹²⁹ VÉGH Zsuzsanna: „... részesei voltunk az átalakulásnak...” Interjú dr. Túrós Andrással. In: *Belügyi Szemle* 2015/63. sz. 38-39. o.

Tette mindezt azért, mert az 1949. évi alkotmányt módosító, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 76.§-a alapján „*A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról alkotmányerejű törvény rendelkezik*”, tehát az új címer elfogadása valamennyi országgyűlési képviselő szavazatának 2/3-ára várt.

A jelenleg hatályos címer elődjét 1990. június 3-án fogadta el az Országgyűlés, az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XLIV. számú törvényben. Bár az Országgyűlés több változatot is megvitatott (szó esett a Kossuth-címer mint köztársasági jelkép¹³⁰ bevezetéséről), azonban a koronás kiscímert szavazta meg a magyar köztársaság címerévé.



10. sz. ábra 1990 óta hivatalos (jelenlegi) államcímernk

Forrás: <http://www.nemzetijelkepek.hu/cimer-letoltesek.shtml> (Letöltve: 2022. 03. 27.)

¹³⁰ „1918. november 16-án Magyarországon kikiáltották a népköztársaságot, s néhány hét leforgása alatt az eddig használt közös és koronás államcímerek egyaránt anakronisztikussá váltak. Károlyi Mihály november végén miniszterelnöki rendeletében az 1849-es független Magyarország hagyományait újította fel, s a Kossuth-címert (koronátlan kiscímert) rendszeresítette pajzstartók nélkül, illetve lombdísznek vagy a köztársasági államformához illő egyéb izléses díszítésnek a használatával... Az 1946. február 1-én kikiáltott köztársaság 1848-1849 politikai örökségéhez és az 1918-1919-es hagyományokhoz nyúlt vissza, amikor a Kossuth-címert (koronátlan kiscímert) vette használatba. 1949 augusztusáig volt érvényben, egyes elemeinek a továbbélése azonban egyes külföldi címereken a mai napig megfigyelhető.” BERTÉNYI Iván: Kis magyar címertan. Gondolat Könyvkiadó. Budapest, 1983., 75-76. o.

Magyarország 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvénye szó szerint átvette a korábbi alkotmányból a címer leírását, miszerint „Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármashalomszögnek arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik.”¹³¹ A rendőrség számára a Belügyminisztérium 1990. április 1-jei hatállyal eközben azonosító jelvényt rendszeresített, amely az elmúlt lassan három évtized alatt – gyártástechnológiai változásokat leszámítva – alapjaiban nem változott.



11. számú ábra A rendőrség jelképe az azonosító jelvény

Forrás: <http://www.police.hu/> (Letöltve: 2018. 12. 30.)

„Szolgálati azonosító jelvény: pajzs alakú, 60 mm magas, legszélesebb pontja 45 mm. A pajzs alakban: felül kék alapú, 9 mm széles szalagmintán 5 mm magas betűkkel, (melyek a pajzs alak alsó csúcsa irányában legyezőszerű elhelyezkedésűek) „RENĐŐRSÉG” felirat, – alatta 15 mm-es piros, 13 mm-es fehér, 23 mm-es zöld mezőben, a pajzs alak tengelyében 31 mm magasságú, legszélesebb pontján 20 mm széles mérleg-tőr jelkép. A zöld mezőben 22×10 mm-es téglalap alapon 5 jegyű, (5 mm magas, 3 mm széles számokból álló) azonosító szám van. A téglalap alap kék színű szalagmintában folytatódik. A pajzs alak, valamint a benne levő mezők arany színnel vékonyan keretezettek, a „RENĐŐRSÉG” felirat, a mérleg-tőr jelkép, továbbá a számmező szintén aranyszínűek. Az azonosító számok feketék...”¹³²

¹³¹ Magyarország Alaptörvénye (I) cikk (1) bekezdése.,
Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (Letöltve: 2018. 12. 20.)

¹³² Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv Öltözködési Szabályzatának kiadásáról 2/2014. (II. 12.) ORFK utasítás 5. sz. mellékletének 9. pontja, Forrás: http://www.police.hu/sites/default/files/ot_6.doc (Letöltve: 2018. 12. 23.)

Az azonosító jelvény mind megjelenésében, mind az ábrázolt szimbólumain keresztül megfelel a címertani szempontoknak, és ami fontosabb, a demokratikus társadalom fegyveres rendvédelmi szerveként funkcionáló szervezet jelképeként. A jelvény bevezetését követően 1992-ben rendszeresítették az új rendfokozati jelzéseket, amelyek az 1963-as mintát követve ugyancsak lengő váll-lapokra kerültek, azzal a különbséggel, hogy azokon immáron hatágú csillagokat viseltek, a Kádár-címer helyett pedig a keresztbe állított puskák, mint állományjelzők látszanak, továbbá megszüntették az alhadnagyi rendfokozatokat.

A hatágú csillagok bevezetése a rendészettörténetet kutatók számára meglepetésként szolgált, ugyanis mint arról korábban szó esett, a csillag rendfokozati jelzésen való szerepeltetése az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverését követően alakult ki a hivatásos honvéd rendfokozati jelzések rendszerében, míg a rendvédelmi szervek hatágú csillag helyett csillagrózsácskát viseltek. Az így bevezetett rendőri rendfokozatok megjelenése egyértelműen az 1944–45 között működő katonailag szervezett rendőrség rendfokozatát vette át.

A rendfokozatok véglegesítése terén előrelépést jelentett a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Honvédelmi törvény), ami bevezette a zászlósi rendfokozatok közé a főtörzszászlósi, a tábornoki rendfokozatok közé a dandártábornoki rendfokozatot. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) a Honvédelmi törvény mintájára ugyancsak 19 rendfokozatot különböztetett meg. A tisztetek közé az őrvezető, a tizedes, a szakaszvezető, a tiszthelyettesek közé az őrmester, a törzsőrmester és főtörzsőrmester került. A zászlósok közé soroljuk a zászlóst, a törzszászlóst és a főtörzszászlóst, a tisztetek közé pedig a hadnagyot, a főhadnagyot és a századost. A főtisztetek között találjuk az őrnagyot, az alezredest, az ezredest, a tábornokok között pedig a dandártábornok, a vezérőrnagy, az altábornagy és vezérezredest található.

A rendőrség átvilágítását végző TC Team Consult a szervezet modernizációját (akkor reformként szerepeltetik) célzó tervének megfelelően a rendőrséget közelebb kellett vinni a társadalomhoz. Ennek jegyében 1993–94-től egyre szélesebb körben vált népszerűvé a Szent György nap alkalmából, április 24-én tartott rendőrnapi. Az 1994. évi rendőrnapi a rendőrség már gépjárművein is szerepeltette a „Szolgálunk és Védünk” szlogent, melyet értelemszerűen az USA rendőrségétől vett át („to Protect and to Serve”). A szlogen kék betűszedettel, alatta nemzeti színű lobogóval készült, és ma is része a testület imázsának.

Szolgálunk és Védünk

12. sz. ábra A rendőrség „Szolgálunk és Védünk” szlogenje

Forrás: <http://www.police.hu/> (Letöltve: 2018. 12. 30.)

Ugyancsak 1994 januárjától vezették be a rendőri karjelvények rendszerét, amely a mai napig meghatározó része az egyenruhának, és jelképezi a magyar rendőrséghez tartozás mellett a területi hovatartozást is. A karjelvények az elmúlt több mint két évtizedben két csoportba kerültek besorolásra; „*A szolgálati karjelvélynél a szolgálat, a szolgálati ág, a szakszolgálat magyar nyelvű megnevezését és a tevékenységükre jellemző jelképet kell alkalmazni, amely mellett a POLICE felirat megengedett; (...) az önkormányzati karjelvélynél a legitim, heraldikailag hiteles önkormányzati (megyei, fővárosi, települési, településrészi) címerek megjelenítését, illetve a rendőri szervezet (megye, főváros, település, településrész) megnevezésének magyar nyelvű feliratozását kell alkalmazni, amely mellett a POLICE felirat megengedett;*”¹³³

Hazánk NATO-csatlakozásakor (1999. március 12.) a honvédségnél bekövetkezett változtatások nyomán (pl. lengő váll-lapok kivezetése) kialakult egy egységes viselet. Ekkor kezdődött meg a rendőrség egyenruházatának modernizációs folyamata, melynek célja egy újabb, modernebb és társadalomközelibb egyenruházat bevezetése volt. Az új egyenruhák 2002 tavaszán jelentek meg, azonban a szerző visszaemlékezése alapján a hivatásos állomány ellátása hosszabb ideig is eltartott.

Az új egyenruházati termékek nem éltek meg hosszú időt, az erősen kopó farmer, vagy a „pizzafutár sapkaként” ismertté vált baseball jellegű nyári sapka sem tradicionális, sem rendőri megjelenéssel nem bírt, ezért 2009-ben újabb tányérsapkát rendszeresítettek, a korábbi egyenruhadarabok pedig 2012-ben szinte teljesen eltűntek. Mégis: az ezredforduló kapcsán született egyenruházati termékek értékkel is szolgáltak. Ilyen érték például az új társasági egyenruha, valamint sapkajelvény és társasági sapkajelvény. A társasági egyenruhán jelentkezik a magyar rendőrségnél először tradicionális érték: a galléron elhelyezett paroli.

¹³³ A rendőri karjelvények rendszeresítésére vonatkozó szabályokról szóló 31/2018. (XI. 18.) ORFK utasítás 5. pontjának b) c) alpontja, Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16U0031.ORF×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT> (Letöltve: 2018. 12. 21.)

Furcsamód a parolikat ekkor nem a korábban tárgyalt 1944–45 között működő katonailag szervezett rendőrséget mintázó hatágú csillagjával, hanem a polgári magyar állam rendőrségét jelképező, a szakirodalom által csillagrózsácskaként¹³⁴ ismert elemmel rendelték felszerelni. Ugyancsak említést érdemelnek a gombok, szűrősgombok, melyek színüket tekintve ezüst (tiszthelyettes) vagy arany (zászlósok, tisztek, főtiszték, tábornokok) színűek, mintájukat tekintve azokon a rendőrség jelvényeként megismert rendőrségi címer látható. Mindemellett bevezették a 40×95 mm-es nagyságú fűzhető váll-lapokat, amelyeken ekkor a hatágú csillagok mellett testületi jelvény mutatkozik, ugyancsak a rendőrségi címert mintázva. *„Minden rendőr viseli egyenruháján az állami szimbólumokat (ezeket ebben a formában csak ő hordozhatja) és a kiképzése idején is azt tudatosítják benne, hogy az utcasarkon is a kormányzás jogát gyakorló politikai hatalmat képviseli. Ez az összefüggés nem is szorul további magyarázatra ott, ahol centralizált államrendőrségi (nemzeti) modell működik”*¹³⁵ Ez az átalakulás nem képviselt teljes reformot, azonban a rendőrség szervezetének modernizációjaként jelentős egyenruházati változtatások történtek. Az immáron demokratikus jelképként funkcionáló, a Magyar Köztársaság címerét mintázó jelképek, így sapkarózsák, gombok és egyéb jelvények, a rendőrség heraldikai kritériumoknak is megfelelő azonosító jelvénye, továbbá a nyugaton jól bevált „Szolgálunk és védünk” szlogen bevezetése mind hozzájárultak az egyes rendőrök megjelenésén keresztül ahhoz, hogy a magyar társadalom szakítson a szocialista, pártközpontú és politikai akaratokat kielégítő rendőri sztereotípiákkal.

III.6. A fejezet összegzése

Az immáron több mint 100 éves Magyar Rendőrség államosítása az 1920. évi I. törvénycikk hatályba lépésével született meg 7 kerületi főkapitányság – Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szombathely – megszervezésével. A trianoni békediktátum ekkor összesen 35 000 főben korlátozta a rendőrség létszámát, és egyben megtiltotta a technikai fejlesztéseket, ami hosszú évekig béklyóként szolgált a rendőrség modernizációjában. A második világháborút követően a csendőrséget az 1945. május 10-én hatályba lépő 1690/1945. ME számú rendelettel feloszlatták.

¹³⁴ „A rendszerváltás után pedig – a nem katonai testületeknél fennmaradó – katonai rendfokozatokat is csillagrózsácskával jelölték. Így módon az elképzelhető leghetlenebb variáció jött létre, amely nélkülöz minden hagyományt, praktikumot és ízlést.” In: OLASZ György – PARÁDI József – ZEIDLER Sándor: A magyar állami rendvédelmi testületek katonai rendfokozati rendszerei a kiegyezéstől az ezredfordulóig. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774. XV. évf. (2008) 18. sz. 33. o.

¹³⁵ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Budapest, Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 126. o.

A Belügyminisztérium alá került a Budapesti Rendőr-főkapitányság és a vidéki főkapitányságok is, ahol és egyben a helyi szerveknél a rendőrkapitányságokon is egységesen négy-négy osztályt állítottak fel: a bűnügyi, politikai, igazgatásrendészeti és rendőrbírói osztályokat. Ez évben, azaz 1945-ben egyébként a rendőrség rendszeresített létszáma 34.000 fő volt. Ezt követően 1946-ban a Fővárosi Rendőrség Politikai Rendészeti Osztályából vált ki és született meg szovjet mintára az országos hatáskörű Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (ÁVO). Ugyancsak 1946. február 2-án az 1090/1946. ME számú rendelet alapján állították rendszerbe az országos rendőrfőkapitányi beosztást a belügyminiszter közvetlen alárendeltségében, majd 1948. november 25-én kivált az ÁVO a rendőrség szervezetéből, és a BM Államvédelmi Hatóságává (ÁVH) vált. Ekkor szűnt meg az országos rendőrfőkapitányi beosztás, ezzel a rendőrség az ÁVH kiszolgálójává vált. Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet fenntartotta a közbiztonság védelmének központosítottságát és a katonai mintájú szervezetet. A magyar rendőrség a rendszerváltást megelőzően egy szigorúan centralizált, bürokratikus elvek mentén működő szervezet volt, amely egybe volt épülve a Belügyminisztériummal.

A rendszerváltást követően megalakuló koalíciós kormány nem szakított a rendőrség centrális működtetésével. Az Antall-kormány kiállt a hierarchikus-támogató irányítási elveken működő rendőrségi működés megszilárdítása mellett. Megkezdődtek azonban a szervezet reformálására irányuló munkálatok. Horváth Balázs belügyminiszter 1990-ben meghívta a TC Team Consult nevű, holland székhelyű, szervezettannal foglalkozó céget a Magyar Rendőrség átvilágítására, ezzel hitelesítette törekvései szándékát a rendőrség modernizációjára. A TC Team Consult jelentése a rendőrségi reform alapelvei között fogalmazta meg azt, hogy a bizalomépítés jegyében a rendőrségnek a lakossággal és más intézményekkel együtt proaktívan és megelőzően kell cselekednie, és hálózatos partnerkapcsolattal kell rendelkeznie, továbbá hogy a rendőri munkát a helyi igényekre kell szabni, ezért a döntési lehetőségeket is a helyszínre kell delegálni.

A TC Team Consult által tett javaslatoknak csupán egy részét alkalmazták, politikai konszenzus hiányában ugyanis egységes rendészeti stratégia nem készült. Folytatódott ugyanakkor a rendőrség korszerűsítése, modernizálása. Több rendészeti képzés ISO tanúsítvánnyal rendelkezett az 1990-es évek végére, és közben a „Szolgálunk és védünk” szlogennel gazdagodott a szervezet imázsa.

A szocializmus rendvédelmi jelképeit felszámolták, az egyenruházat előbb USA-jelleget tükrözött, majd sajátos kék csíkkal (amely a becsületet jelképezi) ellátott modernkori ruházatot rendszeresítettek. A rendőrség létszámán felül annak szervezeti kultúráját gyökeresen változtatta meg a 2008. január 1-től beteljesült határőrségi integráció, majd a rendőrség 2010-es tipizálására is sor került. Valamennyi szervezet, így rendőrkapitányság és határrendészeti kirendeltség a feladatokhoz, leterheltséghez illő mértékű létszámot kapott. Mindeközben a szolgálati nyugdíjba tömegesen vonulók miatt megfiatalodott a szervezet korfája, és a szervezet újabbnál újabb kihívásokkal találkozott. A semmisségi törvény, a migrációs nyomás és a 2020. márciusától jelentkező egészségügyi veszélyhelyzet kezelése¹³⁶ külön-külön is nagy hatást gyakorolt a szervezetre és annak tagjaira, kultúrájára és modernizációjára egyaránt.

¹³⁶ Lásd még: Belügyi Szemle 2020/5. szám és a Belügyi Szemle 2021/3. szám tanulmányai

IV. A RENDŐRSÉG DEPOLITIZÁLÁSA, DECENTRALIZÁLÁSA, DEMILITARIZÁLÁSA

IV.1. A rendőrség depolitizálása

P. A. J. Waddington és Wright szerint a rendőrség úgy viszonyul a kormányzathoz, mint „a bajonett éle a bajonetthez”. Mivel a rendőri tevékenység nem más, mint a társadalom mélyebb problémáinak tüneti kezelése, ezért nem a maga jogán létezik, így a legjobb megoldás az, ha minél kevesebbszer vetjük be, illetőleg minél kevesebbszer tesszük láthatóvá a polgárok számára.¹³⁷

Finszter Géza szerint „a rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítása. (...) A rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló végrehajtó-rendelkező tevékenység...¹³⁸ Kmetty Károly szerint a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészet hivatása „...olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.¹³⁹ Más megfogalmazásban pedig: „a közigazgatás: Részben a politika közegéből származó, részben a politika által motivált, közcélok, közfeladatok, közszolgáltatások megvalósítására irányuló, végrehajtó, rendelkező, szervező és szolgáltató tevékenység.”¹⁴⁰ Legyen szó egyfajta, a Concha Győző által már 1901-ben kifejtett örökös mechanizmusról, vagy a Finszter Géza által képviselt közbiztonság, mint produktum előállításáról, mára mindenképpen szolgáltatásról beszélünk, amely útján egy társadalmi szükségletet elégítenek ki a rendészeti szervek.

¹³⁷ WADDINGTON, P. A. J.: Liberty And Order – Public Order Policing In A Capital City. Taylor & Francis e-Library, 2003. 517. Idézi: LESS Ferenc: Az alkotmányos jogállam rendőrségének feladatai a politikai demonstrációk biztosításában - nemzetközi kitekintés. PhD dolgozat, NKE-HDI. Budapest, 2017. 176. o.

¹³⁸ FINSZTER Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje, http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (Letöltve: 2021. 08. 16.)

¹³⁹ KMETTY Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer Kiadó, Budapest, 1907. 322. o.

¹⁴⁰ BUZÁS Gábor: Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés. Doktori (PhD) értekezés, Budapest, 2010. 4. o.

Elsődlegesen a rendőrség mint közigazgatás, a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyeknek, azonban védtelenül alávetett a mindenkor politikai irányzatnak annak leghatalmasabb eszközével, a jogalkotással. A rendőri tevékenység természetesen politikamentes kell, hogy legyen, azonban számos vonatkozásban a rendészet nem lehet sikeres a politika támogatása nélkül.¹⁴¹

„A rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább ki van szolgáltatva a napi rögtönzéseknek, politikai csatározásnak és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését.”¹⁴² Az Európai Rendőri Charta, mely az Európa Tanács 690/1979. sz. határozata szellemében fogalmazódott meg, világosan kimondja, hogy a rendőrség a társadalom számára közszolgálati funkciókat lát el, célja, hogy minden állampolgár számára garantálja a törvény adta jogok és szabadság békés gyakorlását. Ezért biztosítandó: „a) a rendőri intézkedések politikamentessége; b) a rendőri szolgálat minden szempontból való demilitarizálása”.¹⁴³

A kényszer, az erőszak legitimitását sokféleképpen meg lehet fogalmazni. Crawford szerint a legitim kényszer tudatos alkalmazása azonban a rendészeti tevékenység kulcsa.¹⁴⁴ A közrendet és a közbiztonságot veszélyeztető jogsértés felszámolására alkalmazott erőszak a rendészeti jogok felhatalmazása alapján történik, melynek lehetősége a rendészeti szervek kezében van. Ez a fogalom elsőre megfelelő tartalmúnak tűnik, azonban tovább erősíti a magyar rendészet civil társadalomtól való elkülönülését, filozófiájában megmarad represszív,¹⁴⁵ az erőszak monopóliumán nyugvó hagyományok alapján működő szervezeti tevékenységnek. Fontos, hogy ez a monopólium pusztán a jogellenes magatartások megszakításánál, a szükségszerűen reaktív funkcióknál legyen jelen, az alkotmányos demokrácia nézeteit követve a megelőzés a rendészeti politika terén rejtve maradjon.

¹⁴¹ LEYRER Richard: „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. o.

¹⁴² FINSZTER Géza: A rendészet elmélete. KJK Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó. Budapest, 2003. 13. o.

¹⁴³ KOZÁRY Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan. Kézikönyv a Rendőrtisztviselői Főiskola Mester szak hallgatóinak, Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 2008. 8. o.

¹⁴⁴ CRAWFORD, Adam: Plural policing in the UK: policing beyond the police=Handbook of Policing, ed. Tim NEWBURN, Cullompton, Willan Publishing, 2008. 149. o.

¹⁴⁵ A helyzetreagáló, represszív modell hátránya, hogy tüneti kezelésként működik. A kezelt területről látszólag eltűnik a bűnözés, azonban végérvényesen nem szűnik meg, hanem áthelyeződik, akárcsak a drogkereskedelem. In: MAGUIRE, Mike – MORGAN, Rod – REINER, Robert (Eds.): The Oxford Handbook of Criminology. Oxford University Press, Oxford, 2012.

Az alkotmányos rend fenntartásához, a közrend és közbiztonság megteremtéséhez, a lakosság ez irányú szükségletének kielégítéséhez kétségtelenül szükséges a legitim erőszak professzionális igénybevétele, amely az olykor túlzóan magas társadalmi elvárások mentén a nemegyszer intenzív alkalmazáshoz vezet.¹⁴⁶

A mai magyar rendőrség továbbra is magán hordozza a szocialista évekből ráragadt prominens parancsuralmi, hierarchikus jegyeket. „*A szervezeti szerep nem más, mint az az ok, amely indokoltá teszi valamely nyilvános adminisztratív szervezet létezését, fontosságát és igazolja fennmaradásának jogosságát a politikai küzdőtéren.*”¹⁴⁷ Bár a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. § (3) bekezdése szerint a „*rendőrség a feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el*”, ugyanakkor a belügyminiszter utasítási jogkört gyakorol a rendőrség irányába, és mint a hatalmon lévő kormány tagja aligha tenne a kormány álláspontjával, az uralkodó konszenzuson alapuló nézettel ellentétes utasítást. Mindezek mellett, mint a tárca vezetőjéhez, minden országgyűlési képviselő jogosult interpelláció vagy kérdés formájában hozzá fordulni egy-egy a rendőrséggel kapcsolatos kérdésben, legyen szó akár egyes intézkedésekről, tevékenységről. Bibó szerint „*a közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben*”¹⁴⁸ Ezzel szemben „*Magyarországon 1949 óta a centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modell működik.*”¹⁴⁹

A Magyar Köztársaság 1989. októberi Köztársasági Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva.

Az Alaptörvény a 46. cikkben már külön nevesíti a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat, azonban nem kiszakítva ezzel a mindenkori politikai hatalom monopóliumából a rendészet általi legitim fizikai kényszer lehetőségét.

¹⁴⁶ IVANOVSKI, Jonche – RAJKOVCEVSKI, Rade: Testing the police model for the handling and use of firearms against non-police subjects. *International Journal of Police Science & Management*, vol. 17, No. 1, 2015. 18. o.

¹⁴⁷ PALOMBO, J. Bernade: *Academic Professionalism in Law Enforcement*. Garland Publishing Inc., New York & London, 1995. 260. o.

¹⁴⁸ BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. I–II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. 275. o.

¹⁴⁹ FINSZTER Géza: *Rendészetelmélet*, NKE-RTK, Budapest, 2014. 58. o.

„A bűnözés elleni hatékony fellépés politikailag semleges kérdés. Nem függ politikai ideológiáktól, pártállástól.”¹⁵⁰ David H. Bayley, az Oxfordi Egyetem professzora a rendőrség politikai befolyásoló szerepét hat pontban fogalmazta meg, az alábbiak szerint: Először: döntéseivel meghatározhatja egyes személyek részvételét, illetve eltávolítását a politikai életből. Ennek eszköze lehet az őrizetbe vétel, a kitiltás, száműzés stb. Ide sorolja a büntetőjogi eszköztár politikai célú alkalmazását is. Másodszor: a rendőrség bizonyos esetekben közvetlenül befolyásolhatja egyes politikai események, folyamatok konkrét alakulását. A választások lebonyolításába való bevonása ma már ritkább. De a politikai gyűlések, felvonulások engedélyezése és biztosítása terén még mindig igen széles az események kimenetelét alakítani tudó rendőri hatáskör. Harmadszor: a kormányok elleni felkelések, forradalmi megmozdulások idején a rendőrség nagy hatással lehet a hatalom kérdésének eldöntésére annak alapján, hogy melyik oldalra áll. Negyedszer: a titkosrendőri tevékenység is politikai mozgásokat segíthet, illetve akadályozhat. Ötödszor: a rendőrség képviselői révén nyílt politikai részvétellel is törekedhet érdekei érvényesítésére a kormánynál. Hatodszor: a rendőrség jogalkalmazói gyakorlatának formálásával is visszahat a politikára, elsősorban azzal, hogy a neki nem tetsző törvényeket kevésbé hajtja végre, vagy éppen ellenkezőleg: túlbuzgósági akcióval kelti fel a lakosság haragját az általa kifogásolt jogintézmény iránt.¹⁵¹

A rendőrség decentralizációja privilégiumként a demokratikus társadalom civil oldalán jelenik meg azáltal, hogy felismerést nyert a bűnmegelőzésben rejlő hatékony együttműködési szándék ereje. Az ilyen rendőrségre jellemző a problémák megjelenését kiváltó okokra történő odafigyelés, a proaktív jellegű kooperáció.¹⁵² George Kelling¹⁵³ és James Q. Wilson¹⁵⁴ tanulmányaikban a proaktív szemlélet fontosságát tárgyalják.

¹⁵⁰ FARKAS Ákos: Kriminálpolitikák egy globalizált világban, avagy kriminálpolitikák vándorúton. In: Kriminológiai Közlemények 68. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010. 40. o.

¹⁵¹ BAYLEY, David H.: Patterns of Policing. Rutgers University Press, New York, Brunswick. 1985. 185-197. o.

¹⁵² BAYLEY, David H.: What works in Policing. New York – Oxford, 1998. 139-142. o.

¹⁵³ KELLING, George L. – PATE, Tony – DIECKMAN, Duane – BROWN, Charles E.: Kansas City Preventive Patrol Experiment: A summary Report. Washington D.C., 1994. 341-382. o.

¹⁵⁴ WILSON, James Q. – KELLING, George L.: Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety. The Atlantic Monthly, vol. 249, no. 3, 1982. 29-38. o.

Okfejtésük szerint egy épület, melynek betörnek az ablakai, de a javításukra nem kerül sor, jelképezi annak elhanyagoltságát, ergo a lakosság figyelmetlenségét, majd az épület enyészete válását. A modell alkalmazásának hátrányaként Panzarella ugyanakkor figyelmeztet, hogy ezen metódika képes a szervezet zaklató stílusát tükrözni.¹⁵⁵ A beavatkozást bizalomépítésen alapuló kapcsolatteremtés kell megelőznie.

A szocializmusban „állambiztonsági célra” felhasznált militáris jegyeket hordozó és a rendszer által eszközként is kezelt rendőrség a rendszerváltást követően ismét burjánzó reformista elvek követése kapcsán – a szolgáltatói tevékenység tudatosítása mentén – megfelelő civil kontroll segítségével képes egyre professzionálisabb, hatékonyabb szinten ellátni feladatát. *„Miért érdemes a civil kontroll logikájával értékelni a magyar rendőrség helyzetét. Azért, mert azt gondoltuk, hogy a rendőrség egy olyan szervezeti kultúrát hozott magával az 1990 előtti időszakából, amely erősen militarizálta a rendészetet. Egészen pontosan 1949–1990 között úgy épült fel és úgy működött, hogy nagyon sok vonásában átvette, és a mai napig féltve ápolja a katonai szervezetre jellemző vonásokat: a zártságot, a parancs mindenhatóságát, a hierarchikus tekintélyt és a feltétlen engedelmesség elvét.”*¹⁵⁶

Az adott politikai hatalom, rendelkezzen az bármilyen szemlélettel és irányzattal, amennyiben arra kerül a sor, él a lehetőséggel és felhasználja a rendőrséget. A kontroll maga a társadalom kell, hogy legyen, a társadalom, ami bár jelenleg nem adhat utasítást az egyes rendőrnek, azonban kivitelezhető egyfajta újjászervezés, amely során az adott közösség – meghatározott keretek között – névlegesen valóban rendelkezhet a saját rendészeti alkalmazottjával. Egyik megoldás: a decentralizálás. Korinek László megállapítása szerint a rendészet, mint szakma mindaddig kiszolgáltatott lesz a politikának, míg egyfelől az önkorlátozó politika be nem látja, hogy hosszú távon neki is jobb a megbízható, politikamentes, időnként nemet mondani tudó rendőrség, másfelől pedig míg a rendészet, mint hivatás a maga önbecsülését, autonóm szakmai ethoszát meg nem teremti.¹⁵⁷

¹⁵⁵ PANZARELLA, Robert: „Bratton Reinvents Harassment Model of Policing.” Law Enforcement News, June 15/30. 1998. 14-15. o.

¹⁵⁶ FINSZTER Géza: Rendészetelmélet, NKE-RTK, Budapest, 2014. 61. o.

¹⁵⁷ KORINEK László: A rendőrség pártirányítása 1956-1989. Rendészeti Szemle 2006/10. 67. o.

IV.2. A rendőrség decentralizálása

*A militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos garanciáját jelentő professzionalizmus kialakulását.*¹⁵⁸ A rendőrség decentralizálásának tárgyában térjünk ki előbb a szó jelentésére. A Révai testvérek lexikonjukban a centralizációt, mint politikai műszót jelölték, ami azt a rendszert jelenti, melyben a mozgató erő a központi főszerv és tőle indul ki minden működés. „Ellentéte a decentralizáció.”¹⁵⁹

Más szakirodalmi források szerint a decentralizáció a „*kisebb jelentőségű ügyek intézésének széles hatáskörrel felruházott helyi szervekre való ruházása*”.¹⁶⁰ A Magyar Rendőrség kontinentális modellen nyugvó félkatonai, reaktív, államilag működtetett szervezet, amely főként a megtörtént eseményre reagál, feladatjellegét jellemzi továbbá a felderítés, amely az önkormányzati rendőrségekre jellemző processzuális¹⁶¹ típusnál szűkebb hatáskörrel felvértezett. Önkormányzati rendészeten érti Donelli azon hatósági ügyek helyi szintű kezelését, amely során a bűnmegelőzést, közterületi járőrözést helyi szakemberek által hajtatja végre az önkormányzat. Az önkormányzati rendőrségek alkalmazottjai a fizetésüket közpénzből kapják, mégsem minősülnek hivatásos rendőrnek, beszámolási kötelezettséggel kizárólag az önkormányzat útján a helyi lakosság irányába tartoznak.¹⁶² Az önkormányzati rendőrségi intézmények fontos eleme a pluralitás, ami útján a lakosság (a korábban említett) kontroll gyakorlására képes a rendőrséggel szemben.

¹⁵⁸ FINSZTER Géza: A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. Tanulmányok a rendészeti stratégiához. Rendészeti Szemle Különszám, 2010. 114. o.

¹⁵⁹ „A koncentráció és a dekoncentráció, illetve a centralizáció és a decentralizálás összekapcsolása a modern államigazgatás számára elsődlegesen szakmai feladat. Vannak világos rendező elvek, amelyek alapján eldönthető, hogy egy hatósági feladatot mikor célszerű a központban megtartani, illetve mikor indokolt az önkormányzati közigazgatáshoz delegálni.” In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 251. o.

¹⁶⁰ Kislexikon.hu: A decentralizáció fogalma, http://www.kislexikon.hu/decentralizacio_decentralizalas.html (Letöltve: 2022.03.16.)

¹⁶¹ „Processzuális típusú az a rendőrség, amelynek széles jogosítványai vannak a büntetőeljárás bizonyítás lefolytatásában, a vád megalapozásában. Az eljárási jogosítványokkal felruházott rendvédelem további altípusai különíthetők el aszerint, hogy ezt az eljárási szerepét önállóan vagy más hatóságokkal megosztva tölti be.” In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft, Budapest, 2012, 486. o.

¹⁶² DONELLY, Daniel: Municipal policing in the European Union, Palgrave Macmillan, London, 2013. 3-7. o.

Közelebb kell vinni a rendőrséget a lakossághoz, érzékenyebbé kell tenni az adott rendészeti feladatot ellátót a társadalom egyes tagjának problémáira. Ennek szöges ellentétei a közterületi rendőrségi jelenlétet megerősítő, főként „idegen” erők beosztottjai, akik nem hogy nem állnak meg beszélgetni az emberekkel, de kevésbé érzékenyek az adott közeg, közösség problémáira is. Ugyancsak felesleges feladatokat szül a meglátásom szerint nem csupán státusz szerint feltöltött területi és azon túlmenően országos szakirányításért felelős gárda, akik ténylegesen nem egy adott közösség biztonságérzetének javítása érdekében szabnak meg feladatokat, hanem általánosan elvárt felsőbb körű követelményeknek való megfelelés céljából utasítanak.

A folyamatos támasz és segítségnyújtás szükséges és kívánatos is a helyi szervek, osztályok, alosztályok számára mindaddig, amíg ez a koordináció szintjén marad. Maradjon a szakirányítás egyfajta navigáló szerv, akik a napi szinten változó normák idején a helyes úton tartják a tényleges megvalósításért, együttműködésért, végrehajtásért felelős szervet úgy, mint ahogyan azt a Salgó László által említett Kastellein professzor által kidolgozott szerződéses vezetési módszer tárta elénk. *„Kastellein elmélete szerint az eredményorientált vezetés ma két jellegzetesen elkülöníthető irányra bontható. Az MCA Modell (Multi-Central Aspect Specification vagyis a Sokoldalúan Centralizált Megközelítési Szemlélet) konzervatív, központi centrális irányítást, a szabályzókkal, előírásokkal dolgozó központ-periféria kapcsolatot tekinti kiindulópontnak. Ehhez képest az új modell, a CMO (Contractual Multi Organisation, vagyis Szerződésen Alapuló Szervezet) a centrum és a periféria között a szerződéseket a célokban, esetenként az eszközökben történő megegyezést tekinti irányadónak.”*¹⁶³

Kastellein a termelés szférájára tartogatta elméletét, azonban nem zárta ki, sőt ő említette meg a közigazgatás színterét, mint az alkalmazhatóság szféráját. A fenti modellek nem egymás helyett, egymást felváltva, hanem egymás mellett, szisztematikusan alkalmazandók. Salgó László a szerződéses vezetői modellt a rendőrség felsőbb szintereire szánta 1994-ben, azonban én mára már úgy gondolom, hogy egy-egy helyi szintű rendőri szerv, rendőrkapitányság vonatkozásában szükséges szerződéses vezetői szemléletet gyakorolni az egyes szintek között. Pusztán arra kell figyelni, hogy a szintek között ne legyen jelentősebb átívelés.

¹⁶³ SALGÓ László: Az új típusú közbiztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994., 105. o.

A már korábban felvázolt szervezeti hierarchia jótékony és pozitív hatásának megtartása érdekében a szerződések közvetlen szinteken jöjjenek létre, így kapitányságvezető az osztályvezetővel, osztályvezető az alosztályvezetővel, de sohasem kapitányságvezető a végrehajtóval, így előadóval vagy járőrrel érintkeznek¹⁶⁴, mivel a tekintély helyett más szakmai érték, a konszenzusok szélsőséges hatásai útján a vezetés, mint személyre gyakorolt érdekérvényesítés fog megvalósulni. *„A múlt anakronizmusa a magyar rendőrségen belül a paternalizmus, ami sajnálatos módon, több területen túlélte a rendszerváltozást. A fentről mindent jobban tudunk és irányítunk szemlélete a centralizmus helyett használatos; fogalmazhatnám úgy is képiesen: a paternalizmus gyomnövénye, amelyre a gyomirtót – főleg a hatékonyt – nehéz megtalálni.”*¹⁶⁵

A központi rendőri szerv akaratának, célkitűzésének hírnökeként kell a területi szervnek fellépnie, azonban a megvalósítandó célok elérése kapcsán ne ő rendelkezzen konkrét végrehajtási tervvel. Azt hagyja meg a helyi szerveknek. Ha a helyi szerv az „országos átlag alatt” teljesít egy-egy területen, akkor a jelzést, a segítő gondolatokat, ötleteket, irányvonalat és esetleges segítő erőket a helyi szerv köszöni, azonban a végrehajtás – akár előzetes egyeztetéseket követően is – de a helyi szerv elgondolása alapján kerüljön végrehajtásra. *„David Bayley és Rob Mawby is foglalkozott a centrális és decentralizált rendőrségi modellben működő országok összehasonlító elemzésével, ennek során arra az általános következtetésre jutottak, hogy az azonos modellben működő országok rendőrségei között is óriási különbségek húzódnak. A decentralizált rendőrségi formában működő öt ország helyi szerveinek számai jelentősen különböznek egymástól, függetlenül a lakossághoz viszonyított rendőraránytól (8 Ausztráliában, 22 Indiában, 400 Kanadában, több mint 15 ezer az Egyesült Államokban). A rendőri szervek igazgatásának szintjei szintén változóak, lehet állami, megyei vagy városi. Ugyanez igaz az alkalmazottak számára és arra nézve is, hogy milyen lélekszámú lakosságot szolgálnak ki e szervezetek.”*¹⁶⁶

¹⁶⁴ Szolgálati út: A szolgálati érintkezések módja. Az ügyek intézésének az a módja, amikor az ügy a közvetlen parancsnok és a közbeeső szolgálati elöljárók útján jut ahhoz, akinek abban döntési, utasítási, parancsadási, intézkedési joga vagy kötelessége van. A felsőbb szintű rendőri szerv, valamint a szolgálati elöljáró a szolgálati út betartását mellőzheti, ha a szolgálati út betartása miatt a szolgálati érdek sérelmet szenvedne. Az alárendelt a szolgálati út mellőzésével kapott utasítást jelenti közvetlen szolgálati elöljárójának.

¹⁶⁵ SALGÓ László: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében. Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1. 39. o.

¹⁶⁶ BAYLEY, David H.: Policing: The World Stage. In: Mawby, Rob (Ed.): Policing across the World. The Mysterious Press, London – New York, 1999. 3-12. o. In: VÁRI Vince: A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség. PhD értekezés. Miskolc, 2016. 98-99. o.

A centrális irányítás mellett állt ki Salgó László is a rendszerváltást követő években, aki (miután a kormány több ízben utalt arra, majd a rendőrségi törvény szentesítette) az általa, a rendőrségi centralizáció-decentralizáció viszony öt metszeteként (irányítás, szervezet, feladat, hatáskör, felelősség) felvázoltak kapcsán rögtön leszögezte, hogy *„centrálisan irányított, szervezetében, szerkezetében, történelmi és gazdasági szempontokat, körülményeket is figyelembe vevő, evolutív decentralizáció kell, hogy létrejöjjön, feladat-hatáskör és felelősség tekintetében pedig a dominanciának nézetem szerint a decentralizációnak kellene lennie.”*¹⁶⁷

Egységes volt tehát a felfogása a már említett Team Consultéval, mégis az elmúlt közel 30 év távlatából ezen a téren van mit tennie a rendőrségnek. A decentralizáció segítené a helyi rendőrnek az adott településen sürgető ügyeket a megfelelő szinten és diszkrecionális jogával élve megoldani. *„Minden más próbálkozás, a rendőrörstől, az első fokú rendőrhatóságok megerősítésén át a körzeti megbízotti szolgálatok újrászervezéséig csak félmegoldás – komoly áttörést nem hozhat.”*¹⁶⁸ Egyfajta kapocs a körzeti megbízotti szolgálat is, mint a „közösségi rendőrséghez”¹⁶⁹ vezető út kezdeti határköve, azonban mint beosztott, más székhelyi településű rendőrörshöz vagy kapitánysághoz tartozása által sajnos máris elszakítjuk a fenti előnyöktől.

Példaként említeném meg a főként a szervezet centralizáltságát és ezáltal a rendfenntartó tevékenységét erősítő Tevékenység-irányító Központok felállítását. Emellett a lassan szolgáltatói modellbe ívelő és elismert közösségi rendőri feladatokat is ellátó körzeti megbízottak tevékenységét korábban szabályzó 20 éves ORFK normának a cseréje is esedékes volna. A körzeti megbízotti szabályzatról szóló 26/2015 (XII. 9.) ORFK utasítás a körzeti megbízottat a településére, a működési körzetébe utalja, onnan történő elvonása szigorú szabályokhoz kötött.

¹⁶⁷ Uo. 37. o.

¹⁶⁸ FINSZTER Géza – Korinek László: Rekviem egy rendőrségért. Népszabadság. 2009. február 28. Forrás: <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16-322527> (Letöltve: 2021. 10. 26.)

¹⁶⁹ „A magyar származású amerikai rendészettudató, Robert R. Friedmann meghatározása szerint: „A közösségi rendőrség olyan irányvonal és stratégia, amely a bűnözés kontrolljának eredményesebbé és hatékonyabbá tételét, a bűnözéstől való félelem csökkentését, az életminőség javítását, a rendőri szolgáltatások és a rendőrség elfogadottságának magasabb szintre emelését célozza a közösségi forrásokra építő proaktív működéssel, a bűnözést keletkeztető körülmények megváltoztatása útján. Feltételezi a rendőrség megnövekedett felelősségét, a közösség nagyobb arányú részvételét a döntéshozatalban, továbbá fokozott figyelmet az alapjogok és a polgári szabadságok érvényesülése iránt.” In: KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. Belügyi Szemle 2015/1. sz. 14. o.

Talán az egyik legjobb megoldás az önkormányzati rendőrségek létrehozása lehet, azonban annak megteremtése a jelenlegi berendezkedések mellett már nem feltétlenül lenne praktikus. A témán belül legyen szó közösségi rendőrségről¹⁷⁰ vagy problémaorientált rendőrségről,¹⁷¹ az adott közösség sokkal jobban magáénak tekinti a rendőrt, és már nem csupán lakhely szerinti, hanem szervezeti hovatartozása miatt is.

IV.3. A rendőrség demilitarizálása

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását”¹⁷² – írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében. 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 engedelmség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.”¹⁷³

Horváth Balázs belügyminiszterként felismerte, hogy a szervezetet szükséges a tényleges irányító hatalomtól elkülöníteni, decentralizálni, azonban tudta, hogy ehhez nem elég pusztán a politikai mentességet biztosítani, foglalkozni kell a szervezet lojalitását és akár könyörtelen végrehajtását jellemző bűnözés elleni háború militartista jegyeinek felszámolásával is.

¹⁷⁰ „Robert Friedmann kifejezetten ajánlotta a rendszerváltás utáni Magyarországon is a közösségi rendőrség értékeinek meghonosítását (Friedmann, 1996, 122-123. o.). Bólyai János a rendőrség és a társadalom viszonyával foglalkozó kandidátusi értekezésében megállapítja, hogy az új típusú rendőri működésnek nálunk nincs meg minden előfeltétele, a fejlesztés irányának kijelölésében azonban egyértelműen a közösségi rendőrség értékeit kell alapul venni (Bólyai, 1994)...” In: KORINEK László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről, Jogtudományi Közöny, 61. évf 2006. 7-8. sz., 261. o.

¹⁷¹ A problémaorientált rendőrség a közösségi rendőrséggel szemben kiemelten fontosnak tartja a közbiztonság szavatolása során felmerült információk lakosság irányába történő visszacsatolását. In: BRODEUR, Jean-Paul: Taylor-Made Policing: A Conceptual Investigation. In: Brodeur, Jean-Paul (Ed.): How to recognize Good Policing? – Problems and Issues. SAGE, Thousand Oaks–London–New Delhi, 1998. 50-51. o.

¹⁷² SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998. 107. o.

¹⁷³ HORVÁTH Balázs: A jövő rendőrségéért. Belügyi Szemle, 1990. 4. o.

A rendszerváltást követően a honvédelemnél, határőrségnél rekedt ténylegesen hadtudományi ismeretekkel rendelkező tisztek és végrehajtók tucatjával érkeztek a rendőrség berkeibe, ahol ekkor nagy erővel folyt a létszámbővítés¹⁷⁴, és ezáltal a szakmában abszolút járatlan, egyébként fegyveres szervből érkező hivatásosokat alkalmaztak. Az állományba vett katona sokkal inkább képes volt kivívni az előjárók figyelmét a parancsok azonnali, és ha kellett, alakias végrehajtásával, mintsem az önálló, megfontolt, precíz intézkedéseivel. Kerezsi megállapításai szerint a rendőrség demilitarizálása fontos kell, hogy legyen a modern rendőrségek számára, ugyanakkor a kevés hazai szakirodalom arra engedi következtetni, hogy hazánk rendőrképzéséből hiányzik a megfelelő szintű társadalomismereti képzés.¹⁷⁵ Droz-Vincent meglátása szerint a katonai, hierarchikus jelleget öltött képzés ugyancsak hozzájárul ahhoz, hogy a szervezet rendfenntartó szerepét kialakítsa.¹⁷⁶ Ugyanakkor törekedni kell arra, hogy a képzés tartalma illeszkedjék a szervezet feladatához, elérni kívánt stratégiai céljaihoz. Ennek eléréséhez szükséges a folyamatos elemző-értékelő tevékenység a képzési tematikát illetően is.¹⁷⁷

Fontosak az elméleti szintű, hivatásra történő nevelési módszerek is. A katonát a harcra, annak lehetőségeire és a készenlétre nevelik. Ezzel ellentétben a rendőr nyugalmi helyzetben nem kell, hogy bárkiből ellenséget generáljon, azonban jogsértés esetén az általa elsajátított jogszabályokat spontán, készségszinten, felelőssége teljes tudatában tudnia és alkalmaznia kell. A modern, demokrácián alapuló társadalmakban rendszerint kiszorították a katonaságot a belső rend fenntartására irányuló feladatrendszerből, ezáltal unikális szerepet kaptak a rendőrségek.¹⁷⁸ A katonát arra nevelik, hogy a cél elérése érdekében alkalmazzon lenyűgöző fizikai erőszakot, lehetőleg megsemmisítő módon az ellenség felett, és a parancsot gondolkodás nélkül hajtsa végre.

¹⁷⁴ „A közbiztonságról kialakított vélekedés és érzület kialakításában a rendőrség létszámnövelés hatására vagy akár önkormányzattal való együttes teljesítménye is csak egy elem. Hiába javulnak ugyan a felderítési mutatók, a helyzet sokszor azt mutatja, hogy a negatív biztonságérzet változatlan marad. Ebben fontos szerepet kap a lakókörnyezet minősége, elszegényedettsége és a leromlott állapotok is.” In: SALGÓ László: Mobil rendőrség a Józsefvárosban. Belügyi Szemle, 2012/5. szám, 54. o.

¹⁷⁵ KEREZSI Klára: A rendőrség militarizálódása: áldás vagy átok? Magyar Rendészet. 2020/3. 157. o.

¹⁷⁶ DROZ-VINCENT, Philippe: The Military Amidst Uprising And Transitions In The Arab World. The New Middle East – Protest And Revolution In The Arab World, ed. FAWAZ, A. Gerges, Cambridge University Press, New York, 2014. 191. o.

¹⁷⁷ ZENGIN, Cevdet: Organisational practises of the management of in-service training in the Turkish national police: a thematic anaysis, International Journal of Police Science & Management, Vol. 12 No. 4, 2010. 607. o.

¹⁷⁸ della PORTA, Donatella – REITER, Herbert: The Policing of Transnational Protest: A Conclusion=The Policing of Transnational Protest, ed., della PORTA, Donatella, PETERSON, Abby, RITER, Herbert, Aldershot, Ashgate, 2006. 1. o.

A katona csak magára és a társaira kell, hogy számíton, míg a rendőrnek nem csupán önmagában, de kollégáival és a társadalommal együttműködve kell képesnek lennie a legprofesszionálisabb szinten (ki)alakítani a biztonságot. A rendőr a kapott parancs értelmezése közben is alkalmazza a jogszabályok által előírtakat. Rögtön mérlegelnie is kell, hogy amennyiben bűncselekmény elkövetésére kap parancsot és azt végrehajthatja, ő maga milyen jogkövetkezmények elé néz. Itt kell megjegyezni, hogy a rendőrségi törvény 12. § (1) bekezdése alapján „*a rendőr a feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előljáró utasításait. Meg kell tagadnia az utasítás végrehajtását, ha azzal bűncselekményt követne el.*”¹⁷⁹ Ezáltal a törvény vajmi kevés mérlegelést hagy a végrehajtnak, hiszen az előljáró parancsnok jogsértő utasítást is adhat a beosztott felé, aki azt köteles végrehajtani, feltéve, hogy a jogsértéssel bűncselekményt nem valósít meg. Ezzel szemben az Európai Rendőretikai Kódex 2001-ben kelt szövege szerint: „*A rendőröknek teljesíteniük kell a szakszerűen kiadott vezetői utasításokat, de kötelességük megtagadni és a szankcióktól való félelem nélkül jelenteni az egyértelműen törvénytelen utasításokat.*”¹⁸⁰ Az Európai Rendőretikai Kódex ezáltal nem tesz különbséget a jogellenes avagy jogszabályt sértő cselekmény súlya, mint fegyelemsértés, szabálysértés avagy bűncselekmény között, hiszen elítél bármi nemű törvénytelen utasítást.

Szikinger álláspontja alkotmányos szinten is helyénvaló, miszerint „*a törvénytörés kötelezővé tétele maga is törvénytörés.*”¹⁸¹ A rendőrségi törvény véli tehát kőbe és több ponton determinálja implicit módon a parancsok, az előljáró szerepét ebben a hierarchikus szervezetben, ahogyan a harctéren a külső irányító ingerek, érzelmek és talán egészséges értékrendek alól felmentést kapott, pusztán a parancsnoki vezényszóra váró baka számára. Ezzel szemben az angolszász katonai és egyben rendészeti kultúra elválasztja egymástól a parancsnoki beosztás és a vezetés, irányítás fogalmakat. Ugyancsak a szervezeti kultúra előtérbe helyezését látja megoldásnak a hierarchikus szereppel szemben Normandeu, aki szerint az előbbi segíti a rendőrök teljesítőképességét, és az áldozatvállalási készségét olyan feladatok során, amelyet parancsra nem lehetne teljesíteni.¹⁸²

¹⁷⁹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400034.TV

¹⁸⁰ VALCSICSÁK Imre: Integrált társadalomtudományi képzés V., Rendészeti etikai jegyzet, RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2007. 44. o.

¹⁸¹ SZIKINGER István: A Rendőrállam Építőkövei, Társadalmi Szemle 1996/10. sz. 59. o.

¹⁸² NORMANDEU, Andre: Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire. Revue Internationale de la Criminologie, 1998/2. 178-187.

A parancsnoki beosztás jogi státuszt képez, akár a magyar Hszt.-ben az állományilletékes parancsnok. A parancsnok jogosult delegálni a vezetéshez szükséges eszközöket, a felelősséget azonban nem.¹⁸³ „[Az] a szervezet, amelyik hierarchikus rendje következményeként szinte minden tagját szolgálai szerepre kárhóztatja, azt kockáztatja, hogy a külső kapcsolataiban minden együttműködési készségét elveszíti és úgyszólván egész környezetére, mint ellenségre tekint. A szervezethez tartozó így adhatja tovább a környezetnek mindazt a megaláztatást és sérelmet, amelyet a szervezeten belül elviselni kényszerült.”¹⁸⁴ Krémer Ferenc szerint a rendőrségi törvény utasításra utaló bekezdései felmentést is adnak a felelősség alól azért, hogy „a felfelé áramló hatalom, vagyis a döntések felelősségének áthárítása a hierarchia felsőbb szintjeire feleltlenebbé teszi a vezetőket az alsóbb szinteken, a felsőbb szinteken pedig lehetővé teszi a vezetők számára, hogy (ellenőrzési) hatalmukat felhasználják a saját felelősségüktől való szabadulásra.”¹⁸⁵

Francois Dieu francia rendőr-szociológus szerint¹⁸⁶ a rendőr a katonával szemben kevesebb eséllyel válik hőssé. Mindezt mondja azért, mert a törvényben meghatározott módon végrehajtott intézkedések feltehetően kevésbé látványosak, mint egy katonai csapás. A legitimitás aránya elfojtja a brutalitást, ezáltal csökken a látványosság is. Nagy szerepet játszik a sajtó, ami inkább jeleníti meg a rendőri túlkapásokat, mint professzionális fellépést. Abban az esetben, ha a rendőrség nem elégíti ki a média érdeklődését, az utóbbi egyre mélyebbre ás,¹⁸⁷ ami rendszerint a rendőrségi akciók sikerességét kontraproduktívan¹⁸⁸ is befolyásolhatja.

¹⁸³ SMIDT, L. Michael (Mayor): Yamashita, Medina, and Beyond: Command responsibility in contemporary military operations. *Military Law Review*. Vol. 164. (2000) 155. o.

¹⁸⁴ FINSZTER Géza: A bűnüldözés működési modelljei. In: GÖNCZÖL K. – KEREZSI K. – KORINEK L. – LÉVAY M. (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*, Complex Kiadó, Budapest, 2006. 648. o.

¹⁸⁵ KRÉMER Ferenc: *Rossz döntések kora*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 88. o.

¹⁸⁶ DIEU, Francois: *Eléments pour une approche socio politique dans la violence policiere*. Deviance et Société, Liège, 1995, vol. 19.

¹⁸⁷ TOLIVER, Jessica – EDERHEIMER, Joshua: *Managing the High-Profile Use-of-Force Incident*. Critical Issues in Policing Series: Strategies for Resolving Conflict and Minimizing Use of Force, ed. EDERHEIMER, Joshua A., Washington DC, Police Executive Research Forum, 2007. 31. o.

¹⁸⁸ GUNITSKY, Seva: *Corrupting the Cyber-Commons: Social Media as a Tool of Autocratic Stability*, Perspectives on Politics, Vol. 13, Issue 01, 2015, 49. o.

A demilitarizálás fontos folyamat kell, hogy legyen egy újonnan megreformálás¹⁸⁹ elé néző demokratikus állam modern rendőrségének céljai között, és több folyamatot kell, hogy átöleljen. A modern rendőrnek a közösség részévé kell válnia, nem feltétlenül a jog- és normakövetésre, hanem sokkal inkább az együttműködésre, a közösséggel való együttélésre kell alkalmasnak lennie, a társadalom felé nyitott attitűdnek kell benne dominálnia. A fegyveres karhatalmisták megjelenése rettegést és bizalmatlanságot vált ki a társadalomból. Gondoljunk csak 1918-ra, amikor a nagy ipari sztrájk során legalább 17 katonai századot vetettek be a civil lakosság ellen.¹⁹⁰

Jelentős ellentétet vázol fel Christán László, miszerint: „*A közösségi rendfenntartás fő jellemzői a rugalmasság, a problémákra való gyors reagálás és az informális megoldások alkalmazása és a társadalmi részvétel a rendvédelemben. Ezek miatt erősebb a rendvédelem társadalmi elfogadottsága, nagyobb a bizalom, ugyanis a közösségi rendészet a köz érdekeit tartja szem előtt, figyelni és azonnal leereagálja a közrend, közbiztonság terén felmerülő problémákat. ... A külső vagy katonai rendfenntartás megértéséhez egy megszálló hadsereg rendfenntartó tevékenységére érdemes asszociálni. Ebben az esetben a közösségtől idegen érdekek védelméről, érvényesítéséről van szó, ezért gyakran szokás elnyomó tevékenységként aposztrofálni. Ebben a modellben különösen nagy jelentősége van a nagyfokú fegyelemnek és a könyörtelen végrehajtásnak, ugyanakkor tudnunk kell, hogy a döntéshozatal és a végrehajtás élesen elválik egymástól.*”¹⁹¹

¹⁸⁹ „A társadalmi átalakulásban különbséget kell tenni a politikai rendszer reformja és az államszervezet korszerűsítése között” In: BRUNET, I, Amadeu Recasens: Police et magistrature. Revue internationale de Criminologie et de police technique, 50., 1997. 2. o.

¹⁹⁰ „Január 18-án a szociáldemokraták által szervezett és öt napig tartó általános munkássztrájk kezdődött Budapesten, mely számos vidéki városra is áttért és összesen 200000 fő vett benne részt. Az állam először vetett be nagyobb tömegben karhatalmi erőket. Január 18-án a fővárosban állomásozó cs. és kir. 32., 38., 52., a bosnyák 1. és 3., továbbá az 1., 29. és 30. honvéd gyalogezredek póttestei 17 karhatalmi századdal vonultak ki a biztonság fenntartására, két nap múlva azok száma már 42-re emelkedett. Vidéken Pozsonyban, Nagykanizsán, Érsekújváron, Szombathelyen, Magyaróváron, Selmecbányán vetették be a közös hadsereg, a honvédség és a bosnyák ezredek egy-egy századát. A sztrájk idején a táborigadsereg több gyalogzászlóalját valamint lovas alakulatát is a magyar fővárosba rendelték. In: BALLA Tibor: Katonai alakulatok karhatalmi bevetése Magyarországon az első világháború utolsó évében. Hadtörténelmi Múzeum Értesítője. 12. sz. 2011. 65. o.

¹⁹¹ CHRISTIÁN László: A rendészet alapvonalai, Önkormányzati rendőrség, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011. 122. o.

A társadalom élni szeretné az életét, minél kevesebbet szeretne észrevenni a rendvédelmi tevékenységet folytatóknak a bűnbe ereszkedő munkájából. Sokszor tudomást sem akar szerezni róla, és főként nem is óhajtja látni ennek szükségességét, csupán lubickolni a már említett biztonságban. Ezzel szemben lényegében a katonai „elfoglalás-megszállás” által izoláltan létrejövő táborok által produkált termék már lényegi változást teremt a társadalom életében. Zavart és félelmet kelt, hogy a beavatkozók szeme mindent lát, és mivel ők nem tartoznak az adott társadalomba, létezik az a fajta félsz, hogy nem is a közért, hanem csupán önös érdekből, a zsoldért vagy érdektelenül, utasításra teszik, amit kell.

IV.4. A fejezet összegzése

Horváth Balázs egykori belügyminiszter fontos lépéseket tett a rendőrség teljes megreformálása irányába, és meghívta a rendőség átvilágítására a TC Team Consult nevű piackutató céget. Bizton számolt vele mindenki, hogy az újonnan megalakuló koalíciós kormány szakít az eddigi rendőrségi modellel, és a névleges átszervezéstől a decentralizálás útjára lépve lokális alapokra szervezi a rendőrséget, így beindulhat a folyamat, amelyet a szervezet decentralizációja kapcsán kezdetben prognosztizáltak. A választások győzteseként a Magyar Demokrata Fórum a decentralizálás elve mellett állt, azonban az 1990-ben készült kormányprogramban más jellegű irányítási modell bevezetéséről tesznek említést, miszerint nem kívánnak önkormányzati rendőrséget létrehozni. Az akkori bűnügyi helyzet ellen egységes fellépéssel kívántak fellépni. Később Boross Péter belügyminiszter kemény, férfias, hierarchikus rendszerként jellemzi az általa vizionált rendőrséget. A rendőrségi vezetés és az önkormányzatok is felismerték a változás szükségességét, azonban a hatalmon lévő kormányzat mégiscsak szükségesnek tartotta a rendőség centrális, nagy erejű bevetetőségének (karhatalmista szerepkörének) megtartását, így a rendőség decentralizálása, depolitizálása és demilitarizálása végül nem valósult meg. A rendőség azon kevés szocialista szervezet közé tartozik, amely méltán megérdemelte fenntartását a folyamatos reformok véghezvitele mellett. A rendszerváltás óta jelentős változásokon ment keresztül a közbiztonság, mint produktum szolgáltatásában legfontosabb szerepet betöltő szervezet, annak ellenére, hogy a kor rendészettudományt művelőinek szándéka ellenére gyökeresen nem változott meg, mégis a kitűzött reformok végrehajtása mentén egy új, szolgáltatóbb jellegű szervezetté alakult.

V. A MAGYAR RENDŐRSÉG AZ ALKOTMÁNY, AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A RENDŐRSÉGI TÖRVÉNY TÜKRÉBEN

V.1. Alkotmányos fundamentumok

Ahogy arról már korábban szó esett, a magyar szakmai fejlődését meghatározza a jogszabályi környezet, amelyben működik. Tevékenységének keretét a rendészeti jog képezi, amely a mindenkorin alapokmányon nyugszik. „*A közigazgatási szervezet alapja az állam céljából, funkciójából érthető meg. Az állam történetileg arra jött létre, hogy az adott területen élő lakosság biztonsági igényeit kielégítse. A külső ellenséget (betörő hadak) visszaverje, a belső ellenséget (önkénteskedő urak és rablóbandák) féken tartsa, a lakosság közötti vitákban kvázi objektív döntéseket hozzon. Ezek a XVII. századtól kialakuló modern állam feladatai, melyek a XIX. század elejétől kiegészülnek szervezési, a század végétől jóléti funkciókkal is. A megnövekedett feladatokat csak egyre nagyobb számú közigazgatási szervezettel volt képes ellátni.*”¹⁹² Jogállamiság és demokrácia: Magyarország történelmének folyamán 1989-ben ismételten elkövetkezett az az időszak, amikor e két fogalomnak az akkori politikai ellenzék érvényt szerzett. „*Emberi lények megkínzása a kegyetlenség és tudatlanság múltjának botrányos hagyatéka.*”¹⁹³ Az emberi jogok, beleértve a legfontosabbnak ítélt alapjogokat is – bizonyos eljárási garanciáktól és a kínzás tilalmától eltekintve – azonban nem abszolútak.¹⁹⁴

Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) határozata értelmében az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen.

¹⁹² RÓNAY Miklós: Szervezetfejlesztés a közszolgálatban. NKE. Budapest, 2014. 8. o.

¹⁹³ KORYAGIN, Anatoly: Toward Truly Outlawing Torture. Science, New Series, vol. 241., no. 4871., 1988. 1277. o.

¹⁹⁴ HALMAI Gábor: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. In: Rendészeti Szemle 2008/11. sz. 7. o.

A halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozat szerint ugyanakkor „az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. (...) Az emberi élethez és méltósághoz, mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben. Az emberi élethez és méltósághoz fűződőn kívüli más alapjogok tehát szükségszerűen az állam nevében eljáró szerv által korlátozhatóak.”

A törvényes rend fenntartásáért létrehozott rendőrség negatív kontroll¹⁹⁵ mechanizmusa az államszocializmus éveiben determinálta azt a nézetet, miszerint a szervezet feladata, hogy háborút folytasson a bűnözés ellen. Mára ez a szemlélet sokban változott, amihez – mint ahogyan egy jogállamban az dukál – alaptörvényes fundamentumok és ennek kapcsán sarkalatos törvények járultak hozzá. Az alkotmányos rend fenntartásához, a közrend és közbiztonság megteremtéséhez, a lakosság ez irányú szükségletének kielégítéséhez kétségtelenül szükséges a legitim erőszak professzionális alkalmazása. A közbiztonság így válik államcélként funkcionáló jogi tárgyává a rendészetnek.

Az továbbiakban a rendőrséget érintő főbb alkotmányozási folyamatot vizsgálom a rendőrségről szóló törvény megalkotása mellett. Finszter Géza szerint „*az 1989. október 23-án hatályba lépő köztársasági alkotmány, azáltal, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott arról, hogy a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradjon.*”¹⁹⁶ Az 1989. október 23-án hatályba lépő alkotmány szövegébe bekerült egy fejezet a fegyveres erőkről és a rendőrségről is, ezzel megőrizte a rendőrség centralizált államigazgatási modelljét, mivel a fegyveres erőkkel közösen rendelkezik feladatáról. A Köztársasági Alkotmány értelmezőinek azon körét, akik szerint a fegyveres erők és a rendőrség egyazon fejezetben történő elhelyezése egymás feladatainak ellátására, szerepcseréjére szolgálna, az alábbi módon próbálta kiigazítani:

¹⁹⁵ A rendészeti igazgatás *negatív kontroll* jellege azt jelenti, hogy akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélyeztető folyamatokat. Fő célja az értékromboló akaratok megtörése, alapvető eszköze a legitim fizikai kényszer. A közigazgatásnak azok a területei, amelyek értékteremtő küldetést teljesítenek, szüntelenül kapcsolatot tartanak a legnemesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el helyesen, ha azokat alázattal szolgálják. A rendészeti tevékenység viszont állandóan kénytelen szembenézni a társadalom selejtes működésével, az emberi magatartás legvisszataszítóbb formáival. In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 83. o.

¹⁹⁶ FINSZTER Géza: Víziók a rendőrségről. Rendészeti Szemle 2008/1. 31. o.

„A fegyveres erőket az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.”¹⁹⁷

Ugyanakkor rendelkezik politikai mentesítéséről, befolyásoltságáról, legalábbis megteremti annak jogi alapjait azért, hogy az alkotmány 2. § (3) bekezdése szerint a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, nem irányíthatnak (közvetlenül) állami szervet, továbbá nem lehet a rendőrség hivatásos állományú tagja politikai párt tagja, politikai tevékenységet nem folytathat. Az Alkotmány továbbá rendelkezik a rendőrség működéséről és feladatáról szóló külön törvényről. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) alpontja szerint a végrehajtó hatalom irányításkörébe vonta a fegyveres erőket, a rendőrséget és a rendészeti szerveket azzal, hogy pontos említést nem tesz róluk, nincsenek taxatív felsorolva. Mindezek alapján tehát a Kormány irányítja a rendvédelmi szervek működését, melyet a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségi törvény) 4. § (1) bekezdése pontosít. Eszerint az irányítás a belügyminiszter útján történik, továbbá a rendőrségi törvényben lefektetett vezetői kinevezések sorai között elsőként szerepel az országos rendőrfőkapitány kinevezése, amely jogkört a belügyminiszter gyakorol. A Kormány döntéseinek végrehajtására a miniszter a rendőrség részére feladatokat határozhat meg és utasítást adhat, azonban ezen jogkör nem terjed ki a rendőrség hatáskörének elvonására, egyedi ügyekben nem kérheti számon a nyomozó hatóságot, nem adhat utasítást például konkrét intézkedést folytató járőr irányába.

A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás az alábbi két területen hozott fordulatot. Az egyik, hogy az Alkotmányba bekerült a rendvédelmi szervek elnevezése, pontosabban az Alkotmány VIII. fejezetének új címe *A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek* lett.

¹⁹⁷ Magyarország Alaptörvénye, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (Letöltve: 2019. 11. 05.)

A rendvédelmi szerveket azonban az Alkotmány továbbra sem sorolja fel, de kikövetkeztethető, hogy a Magyar Honvédségen kívül (ami nem rendvédelmi szerv) feladatokkal rendelkezik a rendőrség, a határőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A módosítás további pontosítással él a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak politikamentessége felől is. A 2004. évi alkotmánymódosítás jelentős változást nem hozott a rendőrség működésében, azonban megszüntette a határőrség kettős jogállását, ami korábban a fegyveres erők és a honvédség irányába mutató kettősségben állt.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény jelentős változást hozott a rendőrség és a határőrség számára, ugyanis utóbbit 2008. január 1-jei hatállyal megszüntette. A határőrség beleolvadt a rendőrségbe, ezáltal a rendőrség feladatköre bővült, és késszé vált az Európai Unió Schengeni övezetének védelmére. Változást hozott fogalmi téren is a 2008. január 1-től hatályba lépő alkotmánymódosítás azzal, hogy a rendőrség feladatául korábban a belső rend fenntartását tűzte ki az alkotmány, azonban a módosítást követően: *„A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.”* Ezzel a belső rendet a jogalkotó egyértelműen a közrend kifejezésre cserélte bármi nemű indoklás nélkül.

Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában az alábbi módon determinálja a közbiztonságot: *„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik.”*

Az Alaptörvény a rendőrséget a kormány által irányított központi államigazgatási szervnek határozza meg. 46. cikke szerint:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.

(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.

(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

(5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Finszter Géza szerint „a 2012. január 1-jétől hatályos alaptörvénynek lehetősége lett volna arra, hogy a rendőrséget visszailleszse a közigazgatásnak abba a szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította. Ehhez három területen az új alaptörvénynek valóban újtóként kellett volna fellépnie. Az 1989-es alkotmányhoz képest megteremthette volna a közigazgatás alkotmányos fundamentumait azzal, hogy a kormányzati munkát is a jog uralma alá helyezi, és azzal, hogy a közszolgálatban dolgozók számára garanciákat létesít a lojális és szakszerű munkavégzés elismeréseként. Másodszor útjára indíthatott volna egy olyan önkormányzati reformot, amelyik az autonómiákat alkalmassá tehetné arra, hogy a helyi közbiztonság gazdái és a központi rendészeti hatékony partnerei lehessenek. A harmadik feltétel a honvédelem és a rendészet világos elválasztása egymástól. Ez utóbbinak az alaptörvény megfelel, de az előző kettő hiányában ez a distinkció mégsem jár azzal, ami pedig a fejlett polgári jogállamok tapasztalatai szerint nagyon is ésszerű megoldásnak bizonyul: a rendőrség integrálása a közigazgatásba, ahonnan a rendvédelmet a diktatúrák logikája szakította ki.”¹⁹⁸

V.2. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

A korábban említett rendészeti jog, mint a rendőri szervek tevékenységét szabályzó jogszabályok összességét tartalmazó halmaz legfontosabb eleme a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény. Az alábbiakban a rendőrségi törvény megalkotásának számomra legfontosabb fejezeteit mutatom be. „Alkotmányos rendszerben a rendőrség nem működhet rendőrségi törvény nélkül, a jogalkotásnak az elméleti alapját is meg kell teremteni a nemzetközi irodalom tanulmányozásával, a hazai rendészeti szakirodalom újrafelfedezésével, a tapasztalatok feldolgozásával...”¹⁹⁹

¹⁹⁸ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 381. o.

¹⁹⁹ TÓTH Nikolett Ágnes: 45 éves a rendészeti felsőoktatás. Egy kiváló szellemű főiskola megbecsült tagja lehettem. Interjú Finszter Gézával. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2016. 166. o.

Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány VIII. fejezete felhatalmazása alapján ez megtörtént, miszerint: „A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg”. Ehhez társult az Alkotmány (3) bekezdése, miszerint az alapvető jogok gyakorlása csak a minősített többséggel elfogadott alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges. Ezen rendelkezés 1990-ben egy politikai paktum kapcsán megalkotott alkotmánymódosító novella (1990. évi XL. törvény) útján módosult, és meghonosodott az úgynevezett kétharmados törvényi fogalom.

A rendőrségi törvény előkészítésével párhuzamosan folyt a Belügyminisztériumban a demokratikus önkormányzati rendszer követelményeinek és szabályozásának kidolgozása. A két folyamat értelemszerűen kapcsolódott egymáshoz, hiszen a mondottak szerint az önkormányzati rendőrség létrehozása az egyik lehetséges módja volt a korábbi struktúra felszámolásának. Ugyanakkor a közbiztonsággal kapcsolatos problémák természetesen az általános önkormányzati rendszer kiépítésével összefüggésben is felvetődtek. 1990 tavaszára a Belügyminisztérium szakemberei kidolgozták a rendőrség és az önkormányzatok kapcsolatára vonatkozó szabályozási koncepciót, amely megjelent a Magyar Közigazgatás 1990. évi 7. számában. Az anyag két változatot tartalmazott: az egyik meghagyta volna a létező struktúrát az önkormányzatok nagyobb beleszólási jogával, a másik pedig felváltotta volna az egységes, központosított rendőrséget a helyi önkormányzatok által irányított intézményekkel, egyes feladatokat azonban továbbra is országos hatáskörrel látott volna el az állami rendőrség. 1990. április 23-án a Belügyminisztérium önkormányzati törvényt előkészítő bizottsága megvitatta a koncepciót, és a radikálisabb átalakítást célzó változatot javasolta továbbfejleszteni. A továbbiakban azután az anyaggal nem foglalkozott sem az önkormányzati, sem pedig a rendőrségi törvényt előkészítő apparátus.²⁰⁰ Kétharmados törvényként született meg a Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény, ami már egységes szerkezetbe foglalva határozza meg a rendőrség feladatait, hatáskörét, illetékességét, szervezetének összetételét és irányításának komponenseit.

²⁰⁰ KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Rendészettudományi gondolatok. Budapest, 2014. 49-50. o.

A demokratikus társadalmi átalakulás ugyanakkor megkövetelte a rendészet jogi szabályozását, amelyet a rendészeti reformisták szerint szervezeti reformnak kellett volna követnie. Az akkori lehetséges reformfolyamatokhoz a jogi rendszerváltás adta a kereteket.²⁰¹ A rendőrségi törvény létrehozásával és módosításával sarkalatos törvénnyel (az országgyűlés jelen lévő képviselői 2/3-ának szavazata szükséges a módosításához) egyszersmind joguralom alá helyezi az Alkotmány a rendészeti és nemzetbiztonsági feladatokat, tehát a politikai erőknek a törvény alkotása és módosítása alkalmával kölcsönös megegyezésre, konszenzusra kell lépniük. Így készült el előbb az 1990 novemberében közzétett és a beérkezett észrevételek alapján átdolgozott szövegtervezet, melyet 1991. február 23-án tárgyalt a miniszteri értekezlet, majd az átkerült a BM Törvényelőkészítő Főosztályára. Mindeközben elkészült azonban az ORFK saját alternatív tervezete is, amelyet az 1991. július 19-ei miniszteri értekezleten vitatott meg a kormány, és később született meg a döntés az utóbbi tervezet elfogadásáról. A rendőrségi törvény a végrehajtó rendőri állományhoz is gyorsan elért. Kihirdetését, elsajátítását követően egy akkor aktív körzeti megbízott az alábbiak szerint emlékszik vissza: *„Az akkori rendőrségi törvényről már túlon túl sokat nem tudnék elmondani, azonban azt mindannyian szimpátiával kezeltük, hogy bármilyen intézkedést fogantatosítottunk, bármilyen kérdéssel fordultak hozzánk az újonnan jogaikat egyre jobban ismerő állampolgárok, a rendőrségi törvényre hivatkozva valós fedezékre találtunk.”*²⁰²

A rendőrségi törvény kiemelte a rendőri munkát a közigazgatás egységes rendszeréből, azonban a Legfelsőbb Bíróság az 1/1999. Közigazgatási Jogegységi Határozatban kimondta, hogy *„a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az érintettek között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható: a rendőrség részéről a törvényben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, amelynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének érvényt szerez.”*²⁰³ A rendőrségi törvény rendelkezése a szervezeti felépítéssel kapcsolatban továbbra is megőrizte a szervezet centralizáltságát, azonban később láthatjuk, miként próbálta a kormány egy 2010-ben hozott jogszabállyal ellensúlyozni és lokálisan decentralizálni a rendészeti feladatokat ellátó szervezetek működését.

²⁰¹ SZABO, Denis: *Police communautaire et médiation*. Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1999.

²⁰² BEZERÉDI Imre: *Rendszerváltás és rendőrség Magyarországon: Gondolatok a rendőrség modernizációjáról*. GlobeEdit International Book Market Service Ltd. OmniScriptum Publishing Group. Beau Bassin, Mauritius. 2019. 67. o.

²⁰³ 1/1999. KJE határozat, <http://www.lb.hu/hu/joghat/11999-szamu-kje-hatarozat> (Letöltve: 2019. 11. 08.)

„A magyar rendőrség erősségei között szokták emlegetni annak egységét (Gottlieb-Kröszel-Prestel, 1998:91), vagyis azt, hogy hazánkban nincsenek önkormányzati rendőrségek, de olyan speciális rendvédelmi szervezetek sem, amelyek tevékenysége lényeges párhuzamosságot, átfedést mutatna a közbiztonság védelmének gyakorlásában. (...) A magyar rendőrség szervezete alapvetően az úgynevezett »lineáris« elvet követi, ami abban áll, hogy fő szabályként egy szervnek egy közvetlen felettes szerve van, amelynek minden tekintetben (tehát szervezeti és szakmai kérdésekben is) alá van rendelve. A magasabb szinten elhelyezkedő egységek azonban több alárendelt szervet irányítanak, vagyis az egész struktúra piramisszerűen épül fel.»²⁰⁴

Jelentős változást hozott a rendőrség szervezeti felépítésében és feladatai elosztásában a 2010. évi CXLVII. törvény, amely módosította a rendőrségi törvényt, így a korábbi egységes állami rendőrséget három részre osztotta: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervre, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervre, valamint a terrorizmust elhárító szervre. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre, az Országos Rendőr-főkapitányságra, 19 önálló feladat- és hatáskörrel működő megyei és a fővárosi rendőr-főkapitányságra, az illetékes rendőr-főkapitányság szervezeti egységeiként 154 városi (kerületi) rendőrkapitányságra – amelyből 3 vízirendészeti – és 21 határrendészeti kirendeltségre tagozódik, valamint a rendőrkapitányságok szervezetében feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező rendőrőrsök működhetnek. Egyes kiemelt feladatok ellátására létrehozott szervei a Készenléti Rendőrség, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet és a Központi Gazdasági Ellátó Igazgatóság. A megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok önálló feladat- és hatáskörrel működnek. Az illetékes rendőr-főkapitányság szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel működnek a rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek. A szervezet fontos elemei a rendőr-főkapitányság és a rendőrkapitányság szervezetében létrehozható, feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező rendőrőrsök.

²⁰⁴ SZIKINGER István: A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon. Tananyag az „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása c. EQUAL-projekt számára. <http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmányok/hu/Rendorsegidiszkriminacio.pdf> (Letöltve: 2021. 11. 10)

A magyar rendőrség a fegyveres szervek között azon elsődleges helyet foglalja el, ahol a jogállamiság alapelveit rögzítő alkotmányos alapelvek korlátozására rendszerint sor kerülhet a szükségesség, arányosság, időszerűség, egyszerűség és professzionalitás²⁰⁵ elvének fenntartása mellett. Spontán, amorf és autonóm jellegű intézkedések²⁰⁶ mellett szükség van magas fokú társadalmi támogatottságra. E támogatásnak ki kell terjednie az ésszerű, demokratikus, alapjogokat tiszteletben tartó, könnyen értelmezhető jogalkotásra is. Az utóbbi harminc évben véghezvitt, a rendőrséget érintő alkotmányozási folyamat részben eredményesnek mondható. Az Alkotmány, majd a 2012-től hatályos Alaptörvény egyértelműen demilitarizálta és részben depolitizálta a rendőrséget és nemzetbiztonsági szolgálatokat, anélkül azonban, hogy alkotmányos joguralom alá helyezte volna a két szervezet irányításával összefüggő kormányzati tevékenységeket.

V.3. A fejezet összefoglalása

A Magyar Köztársaság 1989. októberi Köztársasági Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) alpontja szerint a végrehajtó hatalom irányításkörébe vonta a fegyveres erőket, a rendőrséget és a rendészeti szerveket azzal, hogy pontos említést nem tesz róluk, nincsenek taxatív felsorolva. Mindezek alapján tehát a Kormány irányítja a rendvédelmi szervek működését, melyet a rendőrségi törvény 4. § (1) bekezdése pontosít. A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás az alábbi két területen hozott fordulatot. Az egyik, hogy az Alkotmányba bekerült a rendvédelmi szervek elnevezése, pontosabban az Alkotmány VIII. fejezetének új címe *A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek* lett. A módosítás továbbá pontosítással él a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak politikamentessége felől. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény jelentős változást hozott a rendőrség és a határőrség számára, ugyanis utóbbit 2008. január 1-jei hatállyal megszüntette.

²⁰⁵ A professzionalitás mérése egy szakma mérése kapcsán mindaddig nem lehet teljes, amíg a felméréseket végzők nem rendelkeznek azon speciális ismeretekkel, tapasztalattal, amit a szakma művelői már elsajátítottak. In: DURKHEIM, Émile: Az öngyilkosság. Budapest, Osiris. 2020. 417. o.

²⁰⁶ HUG, Thomas: Police et magistrature. *Revue Internationale de Criminologie*, no. 2. 1997. 155. o.

A rendőrségi törvény létrehozásával és módosításával sarkalatos törvénnyel (az országgyűlés jelen lévő képviselői 2/3-ának szavazata szükséges a módosításához) egyszersmind joguralom alá helyezi az Alkotmány a rendészeti és nemzetbiztonsági feladatokat, tehát a politikai erőknek a törvény alkotása és módosítása alkalmával kölcsönös megegyezésre, konszenzusra kell lépniük. Így született meg és lépett hatályba 1994-ben a rendőrségi törvény, amely joguralom alá helyezte a rendőrség feladatait.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4 § alapján a rendőrséget az alábbi négy, egymással mellérendeltségi viszonyban álló szerv alkotja:

- általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (a továbbiakban: Rendőrség),
- Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ),
- Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK),
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: OIF).

A Rendőrség központi szervre, az Országos Rendőr-főkapitányságra, 19 önálló feladat- és hatáskörrel működő megyei és a fővárosi rendőr-főkapitányságra, az illetékes rendőr-főkapitányság szervezeti egységeiként 154 városi (kerületi) rendőrkapitányságra – amelyből 3 vízirendészeti – és 21 határrendészeti kirendeltségre tagozódik, valamint a rendőrkapitányságok szervezetében feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező rendőrőrsök működhetnek.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény a 46. cikkben már külön nevesíti a rendőrséget a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, azonban nem kiszakítva ezzel a mindenkori politikai hatalom monopóliumából a rendészet általi legitim fizikai kényszer lehetőségét.

Ahhoz, hogy a rendőrség eredményes, hatékony, vagyis sikeres legyen, nélkülözhetetlen bevonni vagy magát bevonatni olyan társadalmi cselekvésekbe is, amelyek látszólag nem kapcsolódnak közvetlenül a feladatrendszeréhez. A szolgáltatás csak egy indikátor arra nézve, amelyben a szervezet segítséget nyújt kifelé. A civil szférával (Polgárőrség, egyes rendészeti feladatokat ellátók, család- és gyermekjóléti szolgálatok stb.) történő együttműködés kizökkenti a rendőrséget az egyébként szervezeti működéséből adódóan belé kódolt militáris jellegéből.

VI. KRIMINÁLPOLITIKA ÉS RENDŐRSÉG

VI.1. Kriminálpolitikai fogalmi meghatározások

A rendőrség fejlődésének motorja – épp úgy, mint a kriminálpolitikáé – Magyarországon a rendszerváltást követő években látszott beindulni. Alapvető kérdés azonban, hogy a kriminálpolitika milyen hatással volt a rendőrségre, mint a társadalmi bűnmegelőzési eszközrendszer egyik legfontosabb szereplőjére. Hogyan alakult a rendőrség szervezete, feladatrendszere és irányítása a rendszerváltást követő években, emellett milyen társadalmi elvárásoknak kellett megfelelnie a bűnmegelőzés,²⁰⁷ azon belül is az együttműködés, kooperáció és szolgáltatás terén?

A kriminológia és a kriminálpolitikai tudományok a XX. század második felétől külön mutatkoztak. A kriminológiából, mint a bűncselekmények természetével foglalkozó tudományágból immáron kiválni látszott a kriminálpolitika. Ludwig Andreas Feuerbach szerint „a kriminálpolitika azon törvényalkotói állambölcsesség, amelynek feladata a büntetőjog megalkotásának előkészítése.”²⁰⁸ Franz von Liszt meghatározása szerint a kriminálpolitika a bűnözés okait és a büntetés hatásait vizsgáló tudományos kutatás alapelveit magában foglaló diszciplína, amely megszabja a bűnözéssel szembeni állami fellépést. Hans-Heinrich Jeschek kriminálpolitika alatt azt érti, hogyan alakítható ki a büntetőjog a legcélszerűbben úgy, hogy alkalmas legyen a társadalom védelmének ellátására. A kriminálpolitika a fenti meghatározásokból adódóan önálló axiológiai, értékelvű diszciplína, melynek feladata a bűnözés elleni fellépés helyes irányainak, céljainak, eszközeinek meghatározása.²⁰⁹

²⁰⁷ „minden olyan tevékenység, legyen az egyéni vagy csoportos, magán vagy állami, amely egy vagy több bűncselekmény bekövetkeztét megakadályozza.” In: BRANTINGHAM, Paul J. – FREDERIC, L. Faust: A Conceptual Model of Crime Prevention. Crime and Delinquency, 1976/22(3). 284. o.

²⁰⁸ FEUERBACH, Anselm: Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts. Georg Friedrich Hayder Verlag, Giessen, 1847. 40. o.

²⁰⁹ JESCHEK, Hans-Heinrich: Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil. Dunker & Humblot, Berlin, 1978. 16. o.

„A bűncselekményekkel kapcsolatos állami beavatkozásnak többféle (és egyidejűleg is alkalmazható) eszköze van, ilyenek

- a büntető igazságszolgáltatási rendszer működése (büntetőtvények megalkotása, bíróságok, ügyészség, rendőrség, börtönök és pártfogó felügyelői szolgálat működtetése),
- bűnmegelőzési intézkedések (információs kampányok, állami támogatás vagyónvédelmi eszközök beszerzéséhez),
- a bűncselekmény által okozott hátrányok mérséklése (az áldozatok támogatása).

Erre figyelemmel a kriminálpolitika része

- a büntető igazságszolgáltatási politika,
- a bűnmegelőzés más eszközeire vonatkozó politika,
- az áldozatvédelem más eszközeire vonatkozó politika.”²¹⁰

A rendszerváltást követően 1993-ban az OKKRI kriminálpolitikai koncepciót dolgozott ki, hogy a megváltozott, veszélyesebbé vált bűnözés ellenőrzés alatt tartása és az ellene való küzdelem érdekében egy jól átgondolt kriminálpolitikai irányzat szülessen, amely „pontosan kijelöli az állami szervek feladatait és tevékenységének fő irányait, és a társadalomtól elvárt közreműködés részleteit.”²¹¹ Ezen koncepció meghatározásában a „kriminál-politikának át kell fognia mind a már elkövetett bűncselekményekre adandó büntetőjogi válasz eszköztárát (a büntető törvényhozási, a bűnüldözési és büntető igazságszolgáltatási, valamint a büntetés-végrehajtási politikát), mind pedig a bűnmegelőzés büntetőjogi eszközeit és jelezni kapcsolódási pontjait a büntetőjogon kívüli bűnmegelőzési módokkal és lehetőségekkel.”²¹² „Annak hangsúlyozása mellett, hogy a kriminálpolitika elsődleges feladata a már elkövetett jogsértésekre adott válaszstratégiák kidolgozása, a kriminálpolitikának tartalmaznia kell mind a bűnmegelőzés büntetőjogi eszközeiről kialakított elképzeléseket, mind pedig azokat a kapcsolódási pontokat, ahol a kriminálpolitika a bűnmegelőzés büntetőjogon kívüli eszközeihez csatlakozik.”²¹³

²¹⁰ LIGETI Katalin: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – I. szerk. Borbíró Andrea-Kerezsi Klára, Országos Bűnmegelőzési Bizottság, Budapest, 2009. 61. o.

²¹¹ PUSZTAI László: Egy vitaanyag előszava, In: Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet kriminálpolitikai koncepciója, *Ügyészségi Értesítő*, 1993/3. 1. o.

²¹² Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet 1993-ban vitaanyagnak szánt kriminálpolitikai koncepciója. *Ügyészségi Értesítő* 1993/3. 1-12. o.

²¹³ Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet 1993-ban vitaanyagnak szánt kriminálpolitikai koncepciója. *Ügyészségi Értesítő* 1993/3.

A koncepció tehát konkrétan nem kezeli alrendszerként a bűnmegelőzést, azonban egyértelműen kívül helyezi a büntető politikától azáltal, hogy kiemeli a büntetőjog sorai közül. A büntető anyagi jogalkotás vonatkozásában a koncepció a büntetőjog neoklasszikus²¹⁴ felfogását képviselte, azzal, hogy indoklása szerint „*a büntetőjog (...) kizárólag tettarányos – a cselekmény társadalomra veszélyességével és az elkövető bűnösségével arányos – büntetést alkalmaz (...) a büntetés kiszabásánál irányadó törvényi keretek, feltételek vonatkozásában egyaránt érvényesül.*”²¹⁵

A kriminálpolitika és a rendőrség kapcsolatának kutatása során fontos tisztázni a rendőrség, mint állami rendészeti szerv közigazgatásban elfoglalt helyét, a bűnözés társadalmi kontrolljában képviselt szerepét. „*Rendészeten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.*”²¹⁶ A rendőrség tehát állami rendészeti szerv, amely negatív kontrollként jelentkezik a társadalom közbiztonsági rendszerének fogalmában, miszerint „*a modern polgári jogállamban közbiztonsági rendszeren mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben (...) radikálisan szakítani kell a jelenlegi börtöncentrikus szemlélettel...*”²¹⁷

A rendszerváltást követő évek során a fejlődő kriminálpolitika rámutatott arra, hogy a szervezet korlátozó-beavatkozó jellegű reagáló kriminálpolitikai alapfunkciója idejét múlt, a közbiztonság kollektív és kooperatív megteremtése, fenntartása érdekében szükséges megerősíteni a rendőrség segítő-támogató szerepét (ami alapján a bűnmegelőzés területén a rendőrség feladata a helyi igényeknek való megfelelés, szolgáltató jelleggel), illetőleg a modern európai szemlélet alapján kettős nyomtávú kriminálpolitikai szemléletre váltani.

²¹⁴ „Az ún. neoklasszikus büntetőjog képviselői (von Hirsch 1976; Derhowitz 1976; Szabó 1993) szerint a határozatlan tartalmú szabadságvesztések, a szabadulásnak a kezelés sikerétől függőlehetősége és a kényszerkezelések a jogbiztonság és az emberi méltóság súlyos sérelmét eredményezték, végső soron pedig súlyosabb büntetéseknek bizonyultak, mint a tettarányos megtorló büntetés.” In: BORBÍRÓ Andrea-GÖNCZÖL Katalin-KEREZSI Klára-LÉVAY Miklós (Szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2016. 748. o.

²¹⁵ Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet 1993-ban vitaanyagának szánt kriminálpolitikai koncepciója. Ügyészségi Értesítő 1993/3. 9. o.

²¹⁶ BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 384. o.

²¹⁷ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 105. o.

Mindehhez szükséges a rendőrség számára rendészeti stratégia megteremtése, amely egy magasabb szintű közbiztonsági stratégiával szinkronban előmozdítaná a szervezet fejlődését. „Az átfogó rendészeti stratégia irányainak meghatározása szükségképpen a kriminálpolitikára támaszkodik és ehhez képest értékválasztást jelent.”²¹⁸ A későmodern társadalmakat szélsőséges kriminálpolitikai irányzatok jellemzik. A társadalmakban bekövetkezett jogsértésekre adott válaszok más-más irányzatokat generáltak az 1960-as évektől kezdődően. Megjelent egyfajta kettősség, amit a *büntetés és/vagy támogatás* dilemmájának²¹⁹ nevezünk. David Faulkner elmélete alapján kétféle társadalom, illetve társadalomkép létezik. Az *exkluzív, azaz kirekesztő* jellegű társadalomban elsődleges érték az egyén személyes szabadsága és tetteiért saját egyéni felelőssége a társadalom tagjaként. Nem veszi figyelembe más személyek egyéni körülményeit és szituációkat, az egyéni felelősségvállalást helyezi előtérbe. Az exkluzív társadalom Faulkner szerint bizonytalan önmagában, gyanúsak számára az idegenek, ellenséges a külföldiekkel szemben, és fél azoktól, akik nem alkalmazkodnak az exkluzív társadalom követelményeihez, sztereotípiáihoz. Ezzel szemben az *inkluzív (befogadó)* társadalom, illetve társadalomkép elismeri az egyének képességét, akaratát arra, hogy megváltozzanak, fejlődjenek, amennyiben iránymutatást, segítséget, támogatást kapnak. Ez a társadalmi szemlélet hangsúlyozza az emberi méltóságot, az egyéni identitás tiszteletét, valamint a kötelességtudatot és a társadalmi felelősséget. Az inkluzív közeli társadalom a problémamegoldást nem az egyéni felelősségben látja, sokkal inkább ösztársadalmi kihívásnak tekinti. Az inkluzív szemlélet a nyitott, az egymás iránti részvételre, együttérzésre épülő társadalmakra jellemző, amelyekben tiszteletben tartják a pluralizmust, bíznak a jövőben.²²⁰

A kriminálpolitika egyértelműen kihat azonban a rendészeti jogszabályok természetére is. Terill és Paoline III több, az USA-ban folytatott kutatás alapján megállapította, hogy azoknak a rendőri szervezeteknek a beosztottjai kevésbé alkalmaztak legitim fizikai erőszakot, ahol korlátozóbb kriminálpolitikai direktívák voltak, például Macklenburgban.

²¹⁸ Az Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet kriminálpolitikai koncepciója, 1993. 3-6. o.

²¹⁹ BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2016. 748. o.

²²⁰ BORBÍRÓ Andrea – KEREZSI Klára: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I.*, Fresh Art Design Kft. Budapest, 2009. 104. o.

A Colorado Springs-i, valamint Albuquerque-i rendőrök viszont kevésbé korlátozó szabályok szerint végezték feladataikat, itt rendszerint több kényszerítő intézkedést fogantatosítottak ugyanolyan jellegű jogsértőkkel szemben.²²¹

A modernizációs folyamatok más és más trendet mutattak a különböző kormányciklusok alatt, ami érthető, hiszen politikai konszenzus nélkül nem született egységes és áttörő közbiztonsági stratégia, mint ahogyan rendészeti stratégia sem. A negatív társadalmi jelenségek ideologikus kriminálpolitikai gyengeségei között említi Kacziba Antal azt a fentiek szerint háborúként tárgyalt kriminálpolitikai értékválasztást, melyben a korlátozó-beavatkozó alternatíva és annak „zéró tolerancia” elnevezésű elvének túldinamizálása veszélybe sodorhatja a jogállam alapértékeit, indokolatlan mértékben korlátozza a hagyományos alapjogok érvényesülését, és társadalmi robbanással fenyegető mértékben növeli a kirekesztettek körét, felerősíti a társadalomban meglévő dezintegratív tendenciákat.²²² Amellett, hogy a rendőrség megtorlóan lép fel a jogsértőkkel szemben, érvényesíti helyzetét, szükségességét a társadalomban.²²³ Kacziba a továbbiakban rámutat arra a kettős nyomtávú kriminálpolitikai értékválasztásra, amely kompromisszumként szolgálhat az elmaradott rendészeti funkciókkal rendelkező rendőrség számára a rendszerváltást követően átalakult társadalommal történő kooperációhoz. A kettős nyomtávú kriminálpolitikai értékszemlélet egyfajta zárkóként illeszkedhet abba a magyar rendőrség szervezeti, irányítási rendszerbe, melynek rendszerváltást követő hierarchikus, kemény, bűnözés elleni háborút képviselő alapját az Antall-kormány, majd Boross Péter lefektette. Megalapozta ezzel a rendőrség rendészeti szerepvállalását az 1993-as koncepcióban szereplő úgynevezett korlátozó-beavatkozó alapmodellel szemben. A korlátozó-beavatkozó modell előnyei között említhető a hagyományokra építő büntetőjogi normák fokozott tisztelete, a lakossági támogatás elnyerése, a jogvédelmi apparátusok centrális felépítettsége és az ebből adódó végrehajtási fegyelem.

²²¹ TERILL, William – PAOLINE III, Eugene A.: Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter? In: Justice Quarterly. Volume: 34 Issue: 2. Washington, 2017. 211. o.

²²² KACZIBA Antal: Rendészeti stratégia és a rendészet jövőképe. Kriminológia Közlemények 67. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2009. 135. o.

²²³ GREENE, Jack R.: Zero Tolerance and Policing, The Oxford Handbook of Police and Policing, ed. Michael D. REISIG, Robert J. KANE, University Press, Oxford, 2014. 173. o.

A korlátozó-beavatkozó modellel ellentétben a segítő-támogató modell erősségei között kiemelendő az emberi jogoknak az értékhierarchia csúcsára helyezése, a bűnözés társadalmi okaira vetülő fokozott figyelem, a szellemi és az anyagi energiák hatékony felhasználása, a társadalom aktív közreműködése, a lakosság alkalmassá tétele arra, hogy a kriminalitást a maga valóságában értelmezze, leszámolva azzal az illúzióval, amely azt a hitet táplálja, miszerint a börtön szigora alkalmas eszköz az egyén beállítódásának megváltoztatására.

A koncepció részletesen szólt a két modell hátrányairól is, amit ehelyütt úgy lehetne összefoglalni, hogy ami az egyiknél előny, az a másik alternatívában a hátrányok között jelentkezik.²²⁴ A közös cselekvésre utalván a kriminálpolitika büntető igazságszolgáltatáson túlnyúló feladatai és eszközei szoros kapcsolatot feltételeznek más szakpolitikákkal, mindenekelőtt a társadalompolitikával. Bizonyítja mindezt azzal, hogy a bűnözés társadalmi jelenség, melynek mind oksági folyamatai, mind pedig egyéni és társadalmi következményei összekapcsolódnak más társadalmi problémákkal, melyek kezelésére azonban más ágazati politikák hivatottak.²²⁵ A társadalmi devianciák jelentős részének megfékezése nem a kriminálpolitika, hanem más szakpolitika számára kihívás, azonban mivel ezek reprodukciós folyamatai gyakran egybeesnek a bűnözés reprodukciós folyamataival, ezért ezek a deviáns formák, bár kezdetben kívül eshetnek a bűnözés területén, mégis befolyásolják annak alakulását. Az 1993-as kriminálpolitikai koncepció különbséget tesz elméleti és gyakorlati kriminálpolitika között, azonban nem tesz említést a gyakorlati kriminálpolitika belső szerkezetéről.²²⁶ Finszter Géza azonban tovább boncolja a gyakorlati kriminálpolitikát, és természeténél fogva három szintre tagolja. Az első szint a reagáló kriminálpolitika, mely a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveknek a bűnözésre adott válaszát rejti magában. A következő szint a tervező kriminálpolitika, amely a törvényalkotó szerveknek a bűnözési prognózisra épített szándékát foglalja magába több lépcsőben. A harmadik szint pedig nem más, mint maga a közbiztonsági stratégia.

²²⁴ FINSZTER Géza: Kutatási jelentés a globalizáció hatása és bűnözés-prognózis Magyarországon 2020-ig c. kutatási témában, Belügyi tudományos Tanács, Budapest, 2013. 96. o.

²²⁵ „Ezt a struktúrát tükrözi az 1997-es Országos Bűnmegelőzési program, amelyet az Országos Bűnmegelőzési Tanács felkérésére készített az OKKrl. Az Országos Bűnmegelőzési Program (OBP) az állam bűnmegelőzési tevékenységének alapidokumentumaként szolgált. A program a bűnmegelőzés feladatait a kormányra és a helyi önkormányzatokra telepítette, túllépve ezzel a hazánkban hagyományosnak mondható rendőrség-központú szemléleten. Nagy szerepet szánt az egyes ágazati politikának, mindazonáltal szemléletét alapvetően a kriminálpolitikának – azaz a már elkövetett bűncselekményekre adható válaszstratégiák, a büntető jogalkotási és jogalkalmazási politikának – biztosított prioritás határozta meg.” IRK Ferenc: Büntetőjog és bűnmegelőzés. Magyar Jog. 1997/10. szám. 628-629. o.

²²⁶ FINSZTER Géza: Kriminálpolitika tegnap és ma. Rendészeti Szemle 2006/12. sz. 87. o.

VI.2. Stratégiák nyomában

A rendészeti stratégia alkotásának első lépéseként szükséges megvizsgálni a szakirodalom stratégiára irányuló fogalomkörét. A stratégia fogalmi meghatározására tömördek definíció született. Ezek közül legegyszerűbb: egy szervezet hosszabb távú terve bizonyos célok elérése érdekében. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a stratégia nem más, mint egy krízishelyzetben elkészített dokumentum, amelyben a szervezet átalakításának, további vezetésének, fejlesztésének legfontosabb, meghatározó tennivalói vannak. A rendészettudománynak otthont adó katedra vezetéselméleti definíciója szerint viszont a stratégia „*a szervezet jövőbeni céljaira és azok megvalósítására vonatkozó elképzelések összessége, egyben egy meghatározott vezetési folyamat. A stratégiai vezetési folyamat elemzési, döntési és megvalósítási szakaszokból áll (tervezés és végrehajtás). A stratégiai tervezés feladata a célok kitűzése és az azok eléréséhez vezető út megjelölése egy előzetes helyzetértékelés alapján.*

A terveket időtartamukat tekintve több csoportra bontjuk:

- *hosszú távú tervek: öt évet meghaladnak, esetleg tíz éven is túlnyúlnak,*
- *középtávú tervek: kettő-öt évre szólnak,*
- *rövid távú tervek: egy-két hónaptól egy évig terjedőek.*

Jellegüket tekintve a tervek lehetnek:

- *stratégiai tervek: a szervezet egészére vonatkoznak, azok lényegét érintik, és működését döntő módon befolyásolják;*
- *taktikai tervek: egy adott részterület szervezeti egysége elérni kívánt eredményét rögzítik;*
- *operatív tervek: egy konkrét esemény megoldására irányulnak*²²⁷

A rendszerváltozás óta számos közigazgatási és önkormányzati stratégiai tervezési munka készült Magyarországon, felhasználva a nyugati tapasztalatokat és módszertanokat. Ezek azonban egymástól elszigetelt munkákként keletkeztek, az adott vezető vezetési ismereteitől, olvasottságától függően.

²²⁷ FÓRIZS Sándor: A stratégiaalkotás, a változásmenedzsment folyamata, elemei, szervezetfejlesztés a rendészeti szervezeteknél. Projektmenedzsment. In: A Rendészeti Szervek vezetés és szervezéselmélete. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar. Budapest, 2014. 115-116. o.

A bennük megfogalmazott célok így országosan nem alkothattak konzisztens egészet. Másrészt létezett a hivatalos közigazgatási tervezési és beszámolási rendszer, mely szinte tisztán pénzügyi, számviteli szemlélettel készült. Az éves költségvetési törvényben meghatározták az előirányzatokat, a szervek az év során ezeket elköltötték, és a pénzügyi év után beszámoltak a gazdálkodásukról. Nyugaton már a kilencvenes évek óta sok szempontú, komplex stratégiai tervezéssel dolgoztak.²²⁸

A magyar rendészet területén annak ellenére, hogy több terv is született, ez idáig nem valósult meg önálló, a szakterület egészét átfogó stratégia. A rendészeti stratégiaalkotás 2002-ben került napirendre, a hivatalba lépő baloldali kormány a közigazgatás teljes reformját képzelte el. Átfogó rendészeti stratégiaalkotásra a rendszerváltást követően azonban csak az ötödik, azaz a Gyurcsány-kormány idejében került sor 2007-ben, amely a 2224/2007. (XI. 28.) Kormányhatározat mellékletét képező, a Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája elnevezést kapta.

A dokumentum hangvételét tekintve erősen nemzetközi, pontosabban európai uniós tagállami megfelelést kölcsönöz tartalmának. *„A magyar köztársaság a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló Európai Unió tagjaként a biztonság belső (nemzeti) és külső (térségi, globális) dimenzióinak stratégiai megközelítésével – valamint az ezekből fakadó feladatok teljesítésével – aktív részt vállal Európa biztonsági feltételeinek kialakításában és fenntartásában.”* Rögtön a címéből – *„...készült a 2006. Szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel...”* és a dokumentum bevezetőjéből – *„A 2006. őszi utcai rendbontások tapasztalatainak feldolgozását követően különösen aktuálissá vált Rendészeti Stratégia szorosán kapcsolódik a 2007. januárjában kidolgozott Magyar Köztársaság Rendvédelmi Stratégiája című kormányzati stratégiai dokumentum-tervezethez”* – következtethetünk politikai célzatára, amelyet többek között a 2006-os zavargásokra alapoz.

²²⁸ RÓNAY Miklós: Szervezetfejlesztés a közszolgálatban. NKE. Budapest, 2014. 24. o.

A 2007-es stratégia említést tesz arról, hogy a rendészeti stratégia első szövegtervezetén alapszik, amely a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat²²⁹ alapján 2005-ben elkészült, és amelyet a Kormány Nemzetbiztonsági Kabinete is véleményezett, azonban a 2006-os országgyűlési választások miatt megvitatására nem került sor. A 2007-es stratégia a tervezett együttműködő hatóságokat, intézményeket, valamint ezek dolgozóit taxatívén sorolja fel, és egyben egyenrangú partnerségi viszonyba helyezi őket azzal, hogy a koordinációért az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felel:

- az IRM államtitkára, kabinetfőnöke és szakállamtitkárai,
- az IRM Migrációs Főosztálya, Bel- és Igazságügyi Együttműködési Főosztálya, illetve Büntetés-végrehajtási Osztálya,
- az Országos Rendőr-főkapitányság,
- a Határőrség Országos Parancsnoksága,
- Rendőrtiszti Főiskola,
- IRM Oktatási Főigazgatóság,
- Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat,
- a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,
- a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága,
- az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság,
- a MeH Nemzetbiztonsági Iroda, a Honvédelmi Minisztérium, a Külügyminisztérium és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium,
- a Magyar Rendészettudományi Társaság, továbbá más neves szakértők, tudósok és egyetemi tanárok.

Távlatát tekintve középtávú intézkedéseket céloz, melyek 2014-ig kerülnek végrehajtásra, majd kiértékelésre. A legfőbb probléma azonban a közép- és hosszú távú tervezésekkel, hogy még amennyiben a kormányzati ciklus elején akár kétharmados többséggel is rendelkezik a kormányzó párt, akkor is szükséges az ellenzéki pártokkal megkötött megállapodás létrejötte a tervek megvalósítása érdekében. Ebben a helyzetben az MSZP sem kétharmaddal, sem pedig ellenzéki konszenzussal nem rendelkezett a rendészeti stratégia tárgyában.

²²⁹ A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat 1./c) pontja írta elő, hogy a belügyminiszternek 2005. december 31-ig ki kell dolgoznia a rendvédelmi stratégiát.

Politikai konszenzust a rendőrség és a határőrség egyesítésénél említ azzal, hogy a két rendvédelmi szervezet integrációjában politikai konszenzust érez szükségesnek.²³⁰ Felsorolja továbbá azokat a hazai kormányzati döntéseket (1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat, 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat és a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat), amelyek kriminálpolitikai, rendészeti stratégiákat tartalmaznak, és elismeri, hogy a bennük kitűzött célok részben politikai konszenzus hiányában nem valósultak meg.²³¹ A civil kapcsolatokat nélkülözhetetlennek tekinti a rendészet bűnmegelőzési törekvéseinek megvalósulásában, a professzionális rendészeti működést célozza meg, melyben elfogadott a központi felépítés, a siker záloga pedig az önkormányzatokkal való együttműködés.²³²

Említést nyer az önálló bűnügyi rendőrség fogalma, azonban a választott stratégia leszögezi, hogy a rendőrség a továbbiakban is *centralizáltan működik, középtávon azonban megkezdődik egyes helyben hatékonyabban ellátható feladatok helyi – elsősorban települési – szintekre történő delegálása (decentralizálása), illetve egyes – jelenleg központosított – feladatoknak a rendészet (megyei/regionális) területi szerveihez történő leadása (dekoncentrációja).*²³³ A szervezet monista²³⁴ jellegét determinálja tehát a stratégia, beolvadását pedig nem az egyes önkormányzatokba, hanem a civil közigazgatásba tervezi folytatni. „Összegezve, Magyarországon 2014-ig egy a közigazgatáshoz közelített – ahol indokolt – civilesített, centralizált (ugyanakkor bizonyos feladatok ellátását helyi/területi szintre decentralizáló/dekoncentráló), szolgálati ágai tekintetében integrált (monista), rendészetnek kell kimutatható eredményeket elérnie a közrend, közbiztonság és az államhatár védelmének megerősítésében, valamint a megelőző és fenyegetésekre való reagáló képesség fejlesztésében.”²³⁵

²³⁰ A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, 2009. január 15. Munkadokumentum. 25. o.

²³¹ Uo. 13. o.

²³² Uo. 18. o.

²³³ Uo. 32. o.

²³⁴ „A monista rendszer egyetlen általános hatáskörű rendőrségi szervezetre épül. (Lásd a skandináv államok, Hollandia és Észak Írország) A duális modell a francia befolyást jelezve, a rendőrség-csendőrség kettősséget mutatja. (Franciaország, Olaszország) A plurális modell pedig a közbiztonsági és a bűnügyi rendőrség mellett a csendőrség és az önkormányzati rendőrségek együtteséből áll össze.(Ennek példája Belgium volt, egészen a kétezres évek elején bevezetett reformokig, amelyek a belga megoldást a monista struktúra felé terelte.)” FINSZTER Géza: Rendészetek a 21. században, szervezeti megoldások és működési stratégiák. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. sz. 2016. 8. o.

²³⁵ A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, 2009. január 15. Munkadokumentum. 33. o.

VI.3. Közbiztonsági stratégiák az egyes kormányzati ciklusok során

Mint ahogyan arról a dolgozat történelmi múltra visszatekintő fejezetében említést tettem, több kormánycikluson át ívelő egységes konszenzuson alapuló közbiztonsági stratégia nem született, ezért kiemelt jelentőséggel bír az egyes kormányciklusok külön-külön történő megvizsgálása. A kormányciklusok vizsgálata során kifejezetten a kriminálpolitikai és büntetőpolitikai direktívákat tanulmányoztam annak érdekében, hogy párhuzamot vonhassak a politikai rendszer rendszet működtetésével kapcsolatos tervek és azok kivitelezésének jelentősebb állomásai között. „Empirikus bizonyítékok vannak arra, hogy az emberek inkább betartják a törvényeket (Tyler, 1990, 2003), nő az adófizetési hajlandóságuk (Murphy, 2005), jobban támogatják a szociálpolitikai programokat (Hetherington, 2005), inkább együttműködnek a rendőrséggel (Hawdon, 2008) vagy járvány esetén az egészségügyi hatóságokkal (Lieberman, 2007), és elkötelezettebben támogatják a háborús erőfeszítéseket (Levi, 1997), ha a kormányzatot és annak döntéseit legitimnek tartják.”²³⁶

Legfontosabb kriminálpolitikai-törvényhozási fejlemények 1990-től						
1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009	2009–2010	2010-től
1993: Btk. és Be. módosítás	1995: Btk. módosítás 1997: Btk. módosítás 1998: új Be.	1998: Btk. módosítás 1999: Szervezett bűnözés elleni tv.	2003: Btk. módosítás 2003: Pártfogó rendszer tv. 2003: NBS 2005: Áldozatsegítő tv.	2006: tv. a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői eljárásról	2009: Btk. módosítás	2010: Btk. módosítás 2011: Alaptv. 2012. Új Szabs. tv. 2012: Új Btk. 2018: Új. Be.

13. sz. ábra Legfontosabb kriminálpolitikai törvényhozási fejlemények 2006–2022 között²³⁷

A rendszerváltás óta valamennyi kormány sajátos lépést tett a rendszet hatékony működtetéséért. A kormányra kerülés előtt a pártok 1990 óta minden pártprogramban szerepeltették valamilyen formában a közbiztonság javítása, majd fenntartása céljából kívánt feladattervüket. Ennek során minden esetben külön fejezetben tárgyalták a rendőrség helyzetét és annak funkcionálisabb működési elveit.

²³⁶ BODA Zsolt: Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Budapest, 2013. 69. o.

²³⁷ Legfontosabb kriminálpolitikai törvényhozási fejlemények 2006–2022 között. LÉVAY Miklós: Kriminálpolitikai fejlemények Magyarországon. Kriminológiai Közlemények 74. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2015. 109-125. o. alapján a szerző kiegészítésével.

Közbiztonsági stratégiát azonban ez idáig egyetlen hatalomra kerülő párt sem alkotott teljes formájában, azaz pártok közötti konszenzus felvázolásával. Egységes közbiztonsági stratégia híján azonban pusztán az egyes kormányok által tervezett rendészeti elképzeléseket, stratégiákat – jobb esetben ciklikusan – vezettek be és hajtottak végre a sajátos büntetőpolitikai elképzelések mentén.

VI.3.1. Az Antall-kormány

Az 1990-ben parlamenti választást nyert Antall-kormány programja a demokratikusan működő, polgárbarát rendőrség megteremtésének útját nem a reformokban, hanem „a közrend, a közbiztonság javításához nélkülözhetetlen »korszerű technikai, műszaki bázis« megteremtésében és »a rendőri állomány anyagi, erkölcsi megbecsülésében«²³⁸ jelölte ki. A bekövetkezett alkotmányos módosítások útján „*immár normatív kényszerrel és nemzetközi kötelezettséggel kikényszeríthető módon fordulat következett be. Ennek a fordulatnak az a lényege, hogy a büntetőjogot alkotmányos kényszer szorította az emberi jogok és az alkotmányos alapjogok és szabadságok tiszteletére.*”²³⁹ Jelentős változást hozott az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozata, amely azáltal, hogy összekapcsolja az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt élethez és emberi méltósághoz való joggal,²⁴⁰ egyszersmind törvényellenesnek tekinti a halálbüntetést és az azzal kapcsolatos büntetőeljárás normákat.

Később a Boross Péter által vezetett kabinet az ország közbiztonságának javítása érdekében az első kormányzati ciklus végén alkotta meg az 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozatot, melynek végrehajtására már nem került sor. Az új büntetőeljárás törvény megalkotására vonatkozó elképzelésekről a közbiztonság fejlesztéséről szóló kormányhatározat tárgyilagosan beszél. A Kormány elsődlegesen a gyakorlati kriminálpolitika főszereplőjét, a rendőrséget jelöli ki, és bűnmegelőzés, valamint a bűnüldözés hatékonyságát törekszik emelni. Ennek kapcsán megkezdődött a rendőrség piacialapú felmérése a TC Team Consult által, melyben megvizsgálták a szervezet erősségeit és gyengeségeit.

²³⁸ A Nemzeti Megújulás Programja, 1990.

²³⁹ SZABÓ András: A kriminológiai gondolkodás fejlődése Magyarországon. Belügyi Szemle 2003/1. sz. 52. o.

²⁴⁰ HALMAI Gábor: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. In: Rendészeti Szemle 2008/11. sz. 7. o.

A rendőrség vezetői állományát erősségként említették a SWOT-analízis során, azonban gyengeségként jelölték meg a tiszthelyettesi állományt annak rossz fizetése, bizonytalansága és demotiváltsága kapcsán. Talán pont ezért is tartalmazza az említett kormányhatározat az igazságszolgáltatási szervek személyi, anyagi és technikai ellátottságának fejlesztését, a koordináció fejlesztését. A kormányhatározat másrésről a büntetőeljárás jogalkotás során hatékony eszközöket dolgoz ki a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez, melyben újítként szerepel a bűnüldöző hatóságokkal együttműködő személyek és a tanúk védelme is. A rendőrség decentralizálására, depolitizálására, demilitarizálásra azonban nem került sor.

VI.3.2. A Horn-kormány

A Horn-kormány programjában elutasította az előző kormány stratégiáját azzal, hogy „*a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kellett azokat, amelyek a gyakorlatban beváltak a hozzájuk fűzött reményeket*”.²⁴¹ Azonban konszenzus helyett ez a kormány is saját, immáron középtávú koncepciót tervezett. Az 1994-es parlamenti választásokat megnyerő Horn Gyula által vezetett új kormány félretette a korábbi kormányzás közbiztonsággal kapcsolatos programját. Horn Gyula kormányprogramjának ismertetésekor²⁴² kulcsfontosságú kérdésként vetette fel a közbiztonság javításával kapcsolatos tervüket. A program ismertetéséből kitűnik, hogy a Horn-kormány hivatalba lépésekor az erőszakos, gazdasági, valamint korrupciós bűncselekményekben látták a legnagyobb veszélyt. Figyelmet kívántak fordítani a fiatalkorú, valamint perifériákon élőkkel kapcsolatos bűnelkövetésekre, valamint fokozni akarták a közterületek biztonságát. Felismerték, hogy a bűnözés emelkedésének egyik legfőbb oka a magyar társadalom romló szociális helyzetében rejlik. A bűnözéssel szemben vívott harc résztvevőjeként már nem csupán a bűnüldöző hatóságokat képzelte el, be kívánta vonni az önkormányzatokat, a polgárok önszerveződő csoportjait, az egyházakat és a társadalmi szervezeteket is.

²⁴¹ A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994–1998.

²⁴² „Szólnom kell arról is, hogy mennyire romlott az elmúlt években a közbiztonság. A kormány ezzel kiemelten kíván foglalkozni. Haladéktalanul megkezdni egy átfogó bűnmegelőzési program kidolgozását és végrehajtását. Különösen nagy hangsúlyt kíván fektetni az erőszakos és gazdasági bűncselekmények, valamint a korrupciós esetek visszaszorítására. Nagy figyelmet kell fordítani a fiatalkorúak és a társadalom peremére sodródott csoportok bűnelkövetésének megelőzésére és a szervezett bűnözés terjedésének megakadályozására. Mielőbb el kell érni, hogy az ország minden településén lehetőleg minden lakos a nap bármely órájában kimehessen az utcára és ne kelljen félnie. De látni kell azt is, hogy a közbiztonság hiányának egyik fő forrása a szociális helyzet súlyossága. Amikor arra törekszünk, hogy javítsuk az életfeltételeket, nem csupán gazdasági, szociális feladatot, hanem nagyon fontos politikai célt is teljesítünk. Hiszen a rosszabbodó létfeltételek adnak talajt a szélsőséges nézeteknek és akcióknak, amelyek növelik az országon belül és a népcsoportok közötti feszültségeket.” Forrás: <https://www.parlament.hu/naplo35/004/0040006.htm> (Letöltve: 2019. 09. 14.)

Büntetőjogi reformot helyezett kilátásba, melyben a szankciórendszer kiszélesítését helyezte előtérbe, az alternatív szankciók bevezetésével. A korszak racionális és liberális kriminálpolitikai irányzatot követett,²⁴³ a kormányzat főként a jogállami fundamentumok megteremtésére törekedett, közben pedig válságkezelő-rögtönző kormányzati stílus alakult ki.²⁴⁴ A Horn-kormány ugyanakkor több ízben módosította a Btk.-t, amelynek üteme a bűnüldöző, de az igazságszolgáltató szerveket is hatalmas kihívás elé állította, nem véletlenül híresült el a korszak „*jogalkotási dühként*”.²⁴⁵

VI.3.3. Az első Orbán-kormány

Az 1998-as választások alkalmával fokozódott az a politikai trend, hogy a közbiztonság a kampánytéma egyik legjelentősebb része. Nyilvánvalóan ennek egyik legfőbb oka az volt, hogy 1995-től ismételten emelkedett a bűncselekmények száma, 1997-re elérte az 514 403-at. A választáson induló pártok a Belügyi Szemlében publikálták kriminálpolitikai programjaikat.²⁴⁶

A FIDESZ-Magyar Polgári Párt kormányra kerülésekor programját öt fő kérdés köré építette, így a munkahelyteremtésre, a családok segítésére, a közbiztonság javítására, a tanulók helyzetének megsegítésére és az EU-csatlakozásra. Az anyag immáron finánciális csoportosítást is említ, miszerint a rendvédelmi szervek 8,5 milliárd forint pótlólagos átcsoportosítást kapnak, továbbá egységes vezetés alá vonják a szervezett bűnözés felszámolására hatáskörrel rendelkező szerveket.²⁴⁷ A kormány további büntetőpolitikai intézkedéseket is tervezett (tényleges életfogytiglan, vagyonek Kobzás bővítése), melyek meg is valósultak. Az első Orbán-kormány kíméletlen harcot hirdetett a bűnözés ellen, a rendőri bérek emelése mellett azonban nem fogott közbiztonságot érintő stratégiaalkotásba, és a rendőrség szervezetének kellő modernizációja sem valósult meg.

²⁴³ KERÉZSI Klára: Konfrontáció és kiegyezés. A helyreálító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában. Akadémiai Doktori Értekezés. Budapest, 2011. 78. o.

²⁴⁴ „Válságkezelő-rögtönző kormányzati stílus akkor alakul ki, ha a végrehajtó hatalmat adó politikai erők a korábbi rendészeti struktúrára nemet mondanak, de nincs elképzelésük, elhatározásuk vagy erejük átalakítási program végrehajtására.” Finszter Géza: Rendészet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 346. o.

²⁴⁵ IRK Ferenc: Súlypontok a kriminálpolitikában. Kriminológiai Közlemények. 52. sz. Országos Kriminológiai Intézet és Kriminális Intézet. 1995. 131. o.

²⁴⁶ Lásd még: Belügyi Szemle 1998/4. szám 37-80. o.

²⁴⁷ Teendők az új évezred küszöbén, 1998.

A konzervatív jellegű kormány beváltotta azonban ígérését, így szigorították az 1978-as Btk.-t, ezáltal implementálták a TÉSZ-t (tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés), és immáron exkluzív modell²⁴⁸ mutatkozott a magyar kriminálpolitikában.

VI.3.4. A Medgyessy–Gyurcsány-kormány

A 2002-ben parlamenti választást nyert és hatalomra kerülő Medgyessy Péter miniszterelnök által vezetett kormány már jóval komplexebb kormányprogrammal állt elő, amely a „Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja” címet kapta. A program külön büntetőjog cím alatt leszögezi, hogy a közrend és közbiztonság kiemelkedő kormányzati feladat. A közbiztonsággal kapcsolatos tervezet ezt követően a VIII. fejezetben a Kül- és biztonságpolitika fejezetén belül kerül kifejtésre. A program stratégiai célja komplex modernizáció, melyhez a megélhetés biztosításán túl a szociálpolitikai, egészségügyi, közegészségügyi biztonságot, a kulturális ellátottsághoz való jogot, köz- és magánterületeink rendjét, a társadalom erkölcsi normáihoz és elvárásaihoz való alkalmazkodást tűzi ki célul.²⁴⁹ A Medgyessy-kormány programja elutasítja az előző kormányzás büntetőjogi direktíváit, középarányos büntetési rendszerét, valamint a rendőri felsővezetést korruptnak minősíti, továbbá lehetőségként kezeli a rendőrség bűnüldöző monopóliumának megszűnését. A rendőri szerv hatáskörének megnövelése mellett ugyanis az önkormányzatoknak a közbiztonság terén vállalt nagyobb felelősségében, más együttműködők bevonásában és a közösségi rendészet kiépítésében lát rációt. A korszak kriminálpolitikai direktívája a kettős nyomtáv elvét követve új célokat fogalmazott meg. A reformok a büntető igazságszolgáltatás szatellit szervezeteinek megreformálásával²⁵⁰ indultak, és létrejött a bűnmegelőzés szervezeti rendszere. *„A kormányok a rendszerváltástól napjainkig rendszeresen meghirdették programjukban a közbiztonság megszilárdítása érdekében teendő feladatokat. Megalakításukat követően általában erőteljes megvalósítási hajlam mutatkozott, majd ezt követte egy megtorpanás, és a kormányzati ciklus végén ismét reflektorfénybe került az elmaradás megvalósítása...”*²⁵¹

²⁴⁸ BORBÍRÓ Andrea: Kriminálpolitika. In: BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KERESZI Klára – LÉVAY Miklós (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2016. 755. o.

²⁴⁹ KORINEK László: A büntetőpolitika irányelvei Magyarországon. In: Jakab A. és Takács P. (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK. Budapest, 2007. 484. o.

²⁵⁰ KERESZI Klára: Konfrontáció és kiegyezés. A helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában. Akadémiai Doktori Értekezés. Budapest, 2011. 78. o.

²⁵¹ SALGÓ László: A magyar rendőrség jelene, jövője, kilátásai. Kriminológiai Közlemények 61. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2004. 45. o.

VI.3.5. A Gyurcsány–Bajnai-kormány

A 2006-os választásokon győztesként kormányt alakító Gyurcsány Ferenc és kabinetje kormányprogramjában²⁵² a társadalmi egyenlőségre fekteti az igazságszolgáltatási szervek, köztük a rendőrség modernizációját is. A program folytatva az előző kormányzati ciklus elgondolását, továbbra is az állam, önkormányzatok, tulajdonosok, biztonsági magánszolgáltatók és a civil kezdeményezések együttes tevékenységével determinálja a modern társadalom biztonságteremtő képességét. Külön nevesíti a közbiztonsági programot, amely az önálló feladat- és hatáskörű önkormányzati rendészeti szervek, a gazdasági társaságok és intézmények által működtetett szakrendszerek, a magánbiztonsági társaságok, a civil kezdeményezések, illetve a köztestületek bevonásával válik értékteremtővé. Erre utal a továbbiakban a Társadalmi Bünmegelőzés Nemzeti Stratégiájában (115/2003. (X. 28.) OGY határozat) foglalt feladatok végrehajtása is. 2008-tól az addig képviselt kettős nyomtávú kriminálpolitikai eszközrendszer azonban kevésnek bizonyul, a Gyurcsány-kormány folyamatosan szigorító-büntető jogpolitikai eszközökhöz nyúl. Az ellenzék javaslatának elfogadása következtében a kormány 2009-ben a Btk. módosításáról döntött. A törvényjavaslatba bekerültek a súlyos, erőszakos bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépést lehetővé tevő, az ellenzéki javaslathoz képest enyhébb, „három csapás” szabályok.

VI.3.6. A második Orbán-kormány

A második Orbán-kormány hatalomra kerülésekor, 2010. május végén kihirdette kormányprogramját, ami „A Nemzeti Együttműködés Programja” (a továbbiakban: NEP) elnevezést kapta. A NEP keményen ítélte el az előző kormányzás eredményeit, közbiztonság terén védelem helyett az állampolgárok ellen intézett törvénytelen támadásnak nevezte az állam erőszak-monopóliumát. Külön fejezetben fekteti le a kétharmados győzelmet aratott kormánypárt a rendőrséggel kapcsolatos terveit. *A 2010-ben kétharmados többséget szerző kormányzat azonban a közvetlen demokráciára, a közvélemény nyomására hivatkozva, a „legyen végre rend!” jelszavát hangoztatva a nagypolitika játékterébe terelte a kriminálpolitikát.*²⁵³

²⁵² Új Magyarország, Szabadság és szolidaritás. A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországgért 2006–2010.

²⁵³ GÖNCZÖL Katalin: A büntető populizmus térnyerése Magyarországon, 2010–2014. Kriminológiai Közlemények 75. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2015. 21. o.

A kormányprogram expressis verbis kimondja, hogy az állam kizárólagos joga és lehetősége a rend helyreállítása. Ebből a tételből egyenes következik, hogy erős rendőrséget kíván működtetni a Kormány, a kormányprogram szavaival élve „erős, szolgáló és nem uralkodó rendőrség” megteremtése a cél.²⁵⁴ A rendőrség működésében és formájában legalább reform szintű változtatásokra utal a rendőri ideállal, „amelyben a rendőr az állami uralom jelképe és annak végrehajtója. A magyar emberek számára az államnak elsősorban védelmet és biztonságot kell szolgáltatnia, amire csak egy értékeiben, gondolkodásmódjában, mentalitásában megváltozott és megújult rendőrség képes.”²⁵⁵ A következő fejezet a korszerűsítésről, létszámfejlesztésről szól. Alapjaiban a körzeti megbízotti szolgálatra fekteti a hangsúlyt azáltal, hogy valamennyi településre rendőrt helyez. „Az új rendőrség kialakításának célja, hogy az ország legkevésbé biztonságos településein megfelelő mennyiségű és minőségű rendfenntartó erő legyen. A rendőröknek minden magyar településen ott kell lenniük. Szakítani fogunk azzal a gyakorlattal, amely rendőrök ezreit tartja íróasztalok mellett, miközben az utcákról hiányoznak azok, akik képesek lennének a hétköznapi rendjét garantálni.”²⁵⁶

Mai napig érvényben van a belügyminiszternek az a 2012-ben kiadott szóbeli utasítása, miszerint körzeti megbízotti státusz nem maradhat üresen. Ezeket a kormányzati kinyilatkoztatásokat szabályozza az új körzeti megbízotti szabályzat 18. pontja, miszerint „a be nem töltött státusz feltöltésére nincs lehetőség, a rendőrkapitányság körzeti megbízotti állományából kijelölt körzeti megbízott eredeti beosztása mellett megbízással látja el a feladatokat azokban a körzeti megbízotti működési körzetekben, ahol nem teljesít körzeti megbízott szolgálatot.” A körzeti megbízotti szabályzat 21. pontja alapján a „körzeti megbízott a körzeti megbízotti működési körzetéből eseti jelleggel kizárólag: a) a személyi állomány értesítése (riadó elrendelése) esetén; b) fokozott ellenőrzés elrendelése esetén; c) különleges jogrend alkalmával; d) különösen indokolt, késedelmet nem tűrő rendőri intézkedés (az élet, testi épség, vagyónbiztonság veszélyeztetése) esetén; e) csapatszolgálati tevékenység végrehajtása esetén vonható el.”

²⁵⁴ KÖHALMI László: Pártok, kormányok és rendészeti stratégiák. In: Tanulmányok a „Rendészeti Kutatások = rendvédelem fejlődése” című tudományos konferenciáról. (Szerk. GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán) Pécsi Határőr. Pécs, 2011. 63. o.

²⁵⁴ A Nemzeti Együttműködés Programja – munka, otthon, család, egészség, rend. <https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>

²⁵⁶ A Nemzeti Együttműködés Programja – munka, otthon, család, egészség, rend. 49-50. o.

A nyertes párt a rendőrség létszámát további 3 500 fővel tervezte bővíteni, a bérüket rendezni. „Az országban akkor lesz rend, ha azonnal és mindenki számára érezhető módon növeljük a rendőrök közterületi jelenlétét. Az emberek akkor vannak biztonságban, ha minden településen van rendőr, kapcsolatba tudnak lépni vele és számíthatnak segítségére. Minden tapasztalat azt mutatja, hogy Magyarországon azokon a településeken kielégítő a közbiztonság, ahol a rendőrség képes arra, hogy a közösségi területeken ott legyen. Egy település biztonsága egyenesen arányos azzal, hogy mennyi rendőr van a település utcáin.”²⁵⁷

A közösségi terek folyamatos ellenőrzését, fokozott rendőri jelenlét²⁵⁸ elrendelését helyezi tehát kilátásba a NEP, ezzel előirányozva a rendőrség represszív stratégiájának megerősítését. „A represszív stratégia csak arra alkalmas, hogy létrehozza a rendészet legdrágább és leghatástalanabb változatát.”²⁵⁹ A közterületi jelenlét fokozásánál azonban nem ilyen egyszerű a recept. A bűncselekmények elfojtásával, megtorlással ugyanakkor nem feltétlenül érhető el kiemelkedő siker, eredményei a Kansas-i kísérlet²⁶⁰ óta megkérdőjelezhetőek. A NEP szerint a rendőri bizonytalanság megszüntetéséhez olyan eljárási törvények megalkotása szükséges, amelyek a jogszerű, határozott fellépés feltételei. Az előző kormányzati ciklus végén bevezetett három csapás ugyancsak ellenzéki javaslatra került be a büntetőjogba. Az Orbán-kormány konzervatív módon ismételten exkluzív kriminálpolitikai irányt követve tovább szigorította az akkor még hatályban lévő 1978-as Btk.-t. Ismét bevezette a TÉSZ-t, leszállította a büntetőjogi korhatárt. Megreformálta a büntetés-végrehajtást, az Alaptörvény megalkotását követően új szabálysértési törvény és büntető törvénykönyv született. A Társadalmi Bünmegelőzés Nemzeti Stratégiáját leváltotta a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia, amely a széleskörű társadalmi bünmegelőzési rendszerben előtérbe helyezi az immáron új eljárási törvényeket alkalmazó rendőrséget.

²⁵⁷ Uo. 49. o.

²⁵⁸ „A közterületeken megnövelt rendőri jelenlét bűncselekmény csökkentő hatása nem igazolható meggyőzően.” In: BRADFORD, B.: Police numbers and crime rates – a rapid evidence review. London HMIC, 2011.

²⁵⁹ FINSZTER Géza: Rendészeti menendzsmen. Magyar Rendészet, 2003/4. szám, 20-33. o.

²⁶⁰ „... amelynek során az amerikai várost két egyenlő szektorra osztották, akként, hogy az egyik részben megduplázták, a másikban pedig felére csökkentették a rendőri jelenlétet. Ezután hosszabb időn keresztül mérték a közbiztonság alakulását a két területen. Azt találták, hogy a jogsértések száma nem emelkedett ott, ahol a korábban megszokotthoz képest fele annyi rendőr teljesített szolgálatot, viszont nem javult a helyzet abban a körzetben, ahol a rendőrök száma megduplázódott. Kész volt a diagnózis: a rendőri jelenlét semmiféle befolyással nem bír a közbiztonságra... Az Egyesült Államok egyik városában, Minneapolisban 1998-ban megismételték a Kansas City-i kísérletet, de merőben más előkészítéssel. Rendőrségi szakemberek sok tapasztalat birtokában jelölték ki a város úgynevezett „forró pontjait”, amelyek különösen fertőzöttek voltak a jogsértésektől. Ezután ezekben a körzetekben megduplázták, más helyeken viszont megfelezték a rendőri jelenlétet. A közbiztonság számottevően javult, egy év alatt a büntetendő cselekmények száma jelentősen csökkent. Bebizonyosodott, hogy amennyiben a közbiztonsági jelenlét megszervezésénél a szakmai jártasságra építünk, és amennyiben alkalmazkodunk a lokális szükségletekhez, az eredmény nem marad el.” In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 133-134. o.

VI.4. Magyarország bűnügyi helyzete a rendszerváltást követően

„Az amerikai vizsgálatok azt mutatják, hogy a bűnözés növekedése esetén a büntető igazságszolgáltatás – különösen a rendőrség és a börtönrendszer – költségei növekednek. Ha a rendőrség költségeit megnövelik 50%-kal, és a büntetés-végrehajtást 300%-kal fejlesztik – mint ahogy ezt az Egyesült Államok tette 1980-2000 között, akkor is csak a bűnözés 35%-os csökkenése tudható be a költségek növelésének. Kanada és az Egyesült Államok majdnem ugyanabban az évben törölte el, ill. vezette be újra a halálbüntetést, az emberölési ráta mégis mindkét országban csökkent.”²⁶¹ A rendőrség feladata a jelenkori rendészetet kutatók álláspontja szerint is sokkal több, mint a bűncselekmények felszámolása,²⁶² ugyanakkor szükséges rámutatni, milyen kihívásokkal nézett szembe a Magyar Rendőrség a rendszerváltás időszakában.

Már az 1980-as évek végén ízelítőt kaphattunk a közvetlen szomszédságunkban álló nyugati országoktól. Láttuk, minként burjánzik a bűnözés minden szovjet „fennhatóság” alatt álló szocialista országban (blokkban), azonban senki nem tudta volna megjósolni, hogy a keletkező bűncselekmények száma az elkövetkező 6–8 évre majd ötszörösére emelkedik. Ennek okai között számos más-más jellegű tényező, főként a társadalmi berendezkedés változásai kapcsán kialakult lehetőségek és korlátok szerepeltek.

Selih kutatásában rámutat arra, hogy a közép- és kelet-európai országok az átalakuláskor – az egyes bilaterális és multilaterális egyezményekből adódó kötelezettségek vállalása által – olyan politikai és gazdasági standardokat voltak kénytelenek felvenni, amelyek távol álltak szokásaiktól, azok nem a múltjukból származtak.²⁶³ A rendszerváltáson áteső országok társadalmi legsérülékenyebb csoportjainak kirekesztődése jelentős tétel abban az árban, melyért a lakosság fizetett a változásokért.²⁶⁴ A lehetőségek, avagy a bűn potenciáljának tárházában kell megemlíteni a vasfüggöny lebontását a határok megnyitásával, a piac térnyerését az államszocializmus felszámolásával (főként a szervezett bűnözés terén).

²⁶¹ KEREZSI Klára: Konfrontáció és kiegyezés. A helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában. Akadémiai Doktori Értekezés. Budapest, 2011. 35. o.

²⁶² Lásd: SKOGAN, Wesley G. – HARTNETT, Susan: Community Policing, Chicago Style. Oxford University. Press New York, 1997.

²⁶³ SELIH, Alenka: Crime and crime Control In Transition Countries. Crime and Transition on Central and Easter Europe (Eds. A. Selih, A. Zavrsnik) Springer, 2012. 6. o.

²⁶⁴ SELIH, Alenka: Crime and crime Control In Transition Countries. Crime and Transition on Central and Easter Europe (Eds. A. Selih, A. Zavrsnik) Springer, 2012. 10. o.

A társadalom politikai, gazdasági, kulturális berendezkedésének változásával a szociológiai kutatások szerint²⁶⁵ nagy mértékben devalválódott, felbomlott a közösségi kontroll, így a tárgyi, szellemi értékek is megromlottak. Meggyengült a társadalom önálló közbiztonságot fenntartó mechanizmusa, a produktumot a piaci szabályok szerint a szolgáltatótól várták, ezért törvényszerűvé vált a bűncselekmények számának emelkedése. A bűnözés mértékének emelkedése elleni védekezés korlátjaként pedig mint bűnüldözési korlátokat, az azt kiváltó rendőri bizonytalanságot (és annak egyik okaként) a jogszabályi hiányosságok jelentették.

Finszter Géza szerint a rendőrség polgárbarát szerepkörre hangolódása, az oly sokat hangoztatott szolgáltatói tevékenység elsajátítása is hatással volt a szervezet gyengeségére,²⁶⁶ míg Krémer az eredményproduktum szándékos, avagy kedvező visszafogását említette meg a szervezet további költségvetésének emelése és pénz kicsikarása érdekében.²⁶⁷

A korszerű demokratikus rendőrség előnye ugyanakkor a látencia visszaszorítása²⁶⁸ is, ami első ízben negatív statisztikai emelkedéssel jár együtt. „*A bűnözés mennyiségi növekedése és minőségi átalakulása, a lakosság szubjektív biztonságérzetének csökkenése rendkívül komoly kihívást jelent a Magyar Köztársaság Rendőrsége számára.*”²⁶⁹ Így fogalmazott Orbán Péter 1999-ben, amikor az ország, bár túl volt történelmének, a keletkezett bűncselekmények terén elért csúcán, mégis sokkalta magasabb arányú volt a bűnözés a rendszerváltást megelőző évekhez viszonyítva. E mutató mellé társultak a szubjektív biztonságérzetet komolyan befolyásoló alvilági események, az ún. olajos ügyek és robbantások is. Katona Géza szerint a szubjektív biztonságérzet kimutatására nincsenek igazi egzakt mutatók. Ugyan a szubjektív biztonság jelentősége régóta közismert, a megfelelő mérési rendszer felállítása a mai napig nem történt meg.²⁷⁰

²⁶⁵ KOLOSI Tamás – SÁGI Matild: Rendszerváltás és társadalomszerkezet (elektronikus verzió, készült 2006-ban), <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a889.pdf> (Letöltve: 2022. 03. 17.)

²⁶⁶ FINSZTER Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje, http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (Letöltve: 2021.08. 16.)

²⁶⁷ KRÉMER Ferenc: Rossz döntések kora, Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 35. o.

²⁶⁸ „*A nagymértékű latencia a bűnözésben egyértelműen arra utal, hogy nincs bizalom az emberekben a rendőrség iránt, nem tesznek feljelentéseket.*” In: NÉMETH Zsolt: Bűnüldözés – Bűnmegelőzés válsághelyzetben. Főiskolai Figyelő, 1999/2. szám, 108. o.

²⁶⁹ ORBÁN Péter: A magyar rendőrség modernizációs kísérletei. In: Kriminológiai Közlemények 57. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999, 223. o.

²⁷⁰ KATONA Géza: Gondolatok a bűnmegelőzés néhány elméleti kérdéséről. Belügyi Szemle, 2004/10. sz. 21. o.

Magyarország elé nem pusztán a politikai színtereken folytatott csaták állítottak komoly kihívást, hanem a Concha Győző által öröknek²⁷¹ nevezett rendőrségnek is komoly feladata akadt. Az addig zárt határok, az elnyomás és az erősen stagnáló társadalmi kép elfojtotta a bűnözést, azonban a rendszerváltás fordulópontot jelentett e téren.²⁷² A rendőrség iránt tanúsított lakossági bizalmat erősíti a szervezet elérhetősége. Van-e a faluban rendőr, ha igen bízom-e benne és tegyek-e bejelentést?²⁷³ A rendőri jelenlét fontosságát változatlanul fenntartották az egymást követő politikai hatalmak, folyamatos létszámemelés jellemző a mai napig is. Ugyanakkor korlátot jelentett az egyébként rendőri létszámba ténylegesen nem beszámító, ám a közbiztonság mint termék előállításában már fiatal – de érett – felnőtt cipőben járó „besúgó” önkéntes rendőri és a „közellenség”, a munkásőrségi szolgálatok megszűnése is, melyet a lakosság jó néven vett, a rendészetet a bizalmi skálán pozitív irányba lendítette.

A rendszerváltást követően igényként jelent meg a magánbiztonság (mint a közbiztonság segítője²⁷⁴) felemelkedése, azonban ez még váratott magára. Addig is a lakosok a már pártlapítás terén kipróbált egyesületalapítási lehetőségek mentén önkéntes alapon szerveződtek a helyi rendőri erők segítésére és főként a saját maguk és közösségük értékeinek megóvására.

²⁷¹ Concha szerint „a rendőrség legsajátosabb eszközei... az állandó örködésben és az egyéni szabadságnak diszkrecionális hatalommal való korlátozásában állnak.” In: CONCHA Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1901. 211. o.

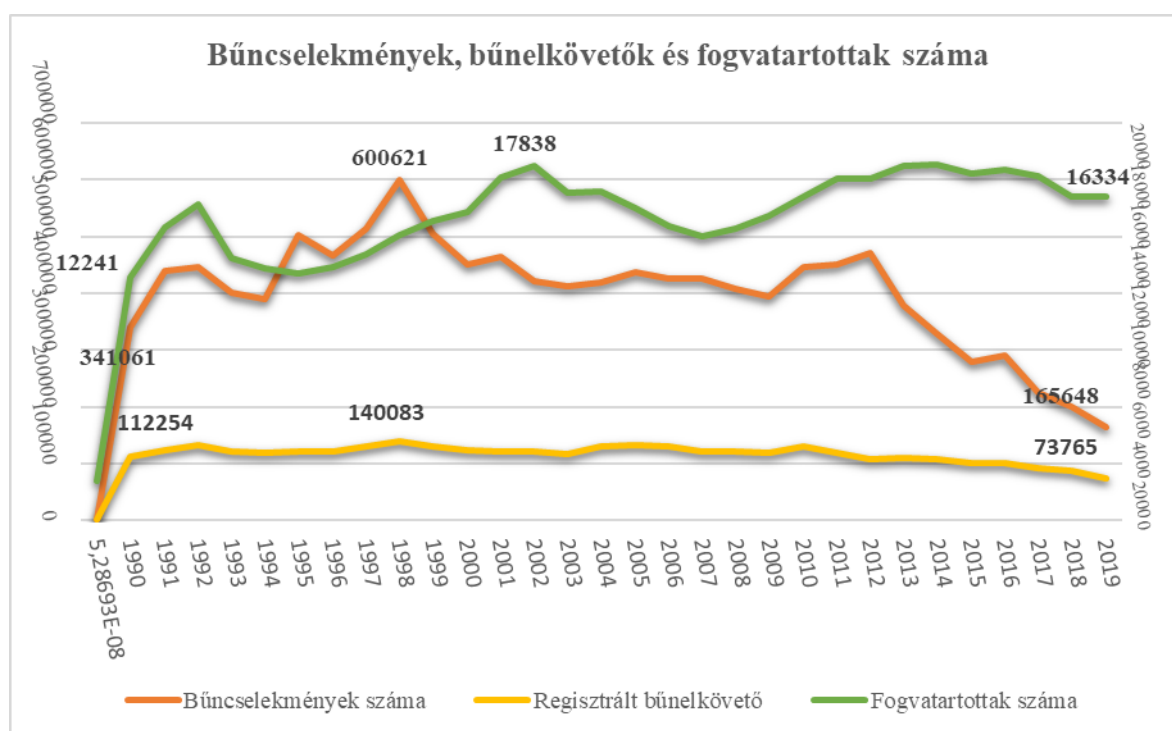
²⁷² BORBÍRÓ Andrea – KERESZSI Klára (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – 2009. I., Fresh Art Design Kft., Budapest, 2009.

²⁷³ „Az Egyesült Királyságban kidolgozott modell egy közvetlenül arra adott válaszként fogható fel, hogy a kriminalitás mutatószámainak csökkenése mellett a lakossági felmérések szerint továbbra is emelkedő bűnözési érzet volt jelen. Felismerve a szubjektív és az objektív biztonság közötti eltérést, nem a bűncselekmények súly szerinti értékelésére építettek, hanem az ún. „jeladó bűncselekményekre”, amelyeknek egyfajta szociológiai és társadalmi indikátorai voltak a szubjektív biztonságérzet romlásának. A rendőrség teljesítményének országos mérési rendje azonban az Egyesült Királyságban is a maradi statisztika eredményességi modellre épült, így nehezen tudták az új felfogást összeegyeztetni az új prioritásokkal, ezt hidalta át az új hatékonyságmérési sémák alkalmazása. A bizalom kialakítása, a kölcsönös előítéletek lebontása és egy új szemléletű rendőrség kialakítása azonban nagyon sok tényezőtől függő, tudatos tevékenységet igénylő, hosszú folyamat eredménye. A bizalomépítő vagy más szóval „megnyugtató rendőrség” modellprogramja arra világított rá, hogy a hazai rendészeti gyakorlatot is jellemző statisztikai szemlélet nem képes arra, hogy tekintetbe vegye a helyben érvényesülő szempontokat.” In: VÁRI Vince: A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség. PhD értekezés, Miskolc, 2016. 87-88. o.

²⁷⁴ STENNING, M. Philip: Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. In: Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000.

A mai napig tartó kedvező folyamat kapcsán a regisztrált bűncselekmények száma folyamatosan csökken. Ezt a bűnüldöző szervek és főként a kriminálpolitika által diktált ütemet tartó rendőrség a rendszerváltás során lefektetett célok folyamatos stratégiai megvalósítása segítségével érték el. Ez a folyamat véleményem szerint egy radikálisabb politikai konszenzus és a rendőrség markánsabb reformja által látványosan rövidebb lett volna. Nem tartom elfogadottnak azt a már korábban említett – a rendőrség általi esetgenerálást, ezáltal finanszírozást nyerő – állítást mellett azt a tézist sem, miszerint a szervezet presztízsét erősítette volna a növekvő bűncselekményi szám.

A 14. számú ábra a rendszerváltást követő évek regisztrált bűncselekményeit, a bűnelkövetők és fogvatartottak számát mutatja. A bűnözés trendje az adott kormányzati ciklusok kriminálpolitikai irányzatának jelképes indikátora.

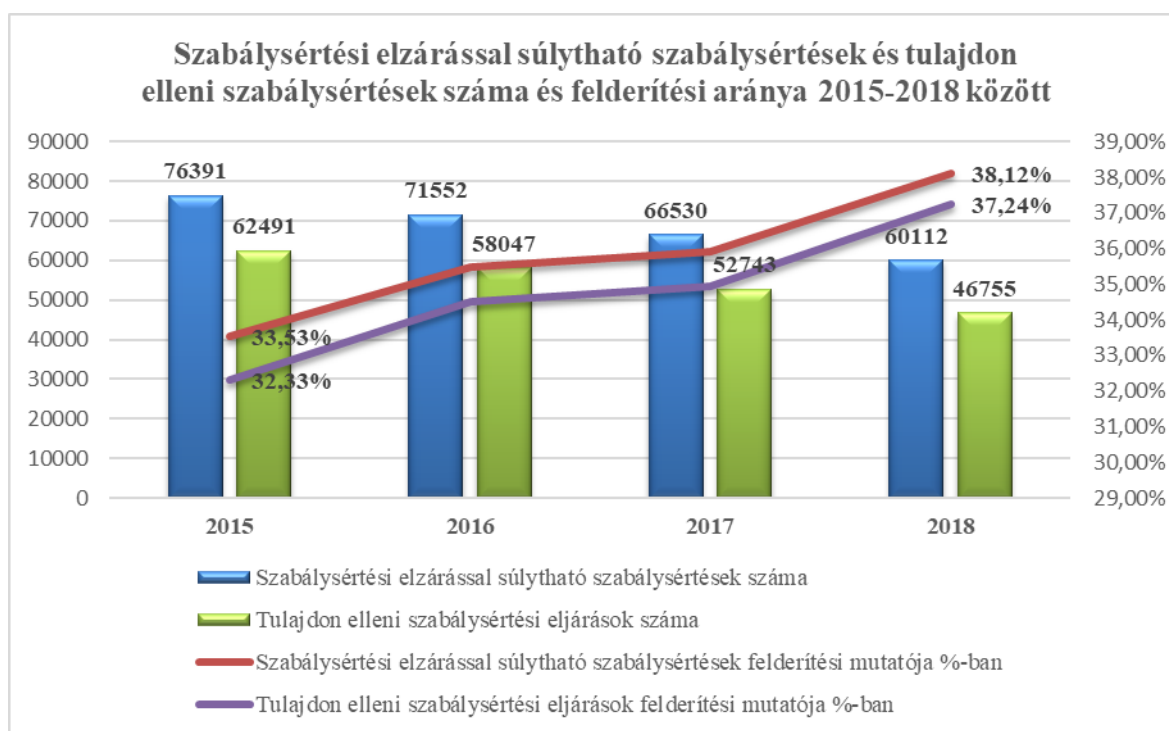


14. sz. ábra Bűncselekmények, bűnelkövetők és fogvatartottak száma Magyarországon

Forrás: ERÜBS/ENyÜBS; BVOP statisztika

VI.5. A dekriminalizáció és a tulajdon elleni szabálysértések kapcsolata

Yoon szerint a dekriminalizációra, illetőleg a kriminalizáció határainak meghúzására a büntetőjog akkor alkalmas, ha azt nem az elkövetési magatartás és annak megvalósulása esetén alkalmazandó szankció merev szétválasztásával, hanem a kettő együttes értékelésével töltjük meg.²⁷⁵ A tulajdon elleni szabálysértés és lopás bűncselekmény közötti jogi elhatárolás egyik eszköze az érték megállapítása. Az értékhatár jogalkotói módosítására a rendszerváltást követően több ízben sor került. 2000. március 1-jei hatállyal a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1999. évi CXX. törvény a szabálysértési értékhatárt ötezer forintról tízezer forintra emelte. Ezt követően a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi XXVII. törvény a tulajdon elleni szabálysértések vonatkozásában 20 000 forintra emelte az értékhatárt. A módosítás alapjául a 2005-ös statisztikai adatok szolgáltak, amely szerint 2005-ben 268 990 vagyon elleni bűncselekmény jutott a hatóság tudomására, melyből 34 010 esetben az elkövetési érték 10 000 és 19 999 forint közé esett, ami a vagyon elleni bűncselekmények 12,64%-a.²⁷⁶



15. sz. ábra Szabálysértési elzárással súlytható szabálysértések és tulajdon elleni szabálysértések száma és felderítési aránya 2015–2018 között. Forrás: Police.hu

²⁷⁵ YOON, Young-Cheol: Strafrecht als ultima ratio und Bestrafung von Unternehmen. Peter Lang 2001. 43. o.

²⁷⁶ BISZTRICZKI László – KÁNTÁS Péter: *A szabálysértési törvény magyarázata*. Második, átdolgozott, hatályosított kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 506. o.

A 15. ábra a 2015 és 2018 között Magyarországon keletkezett elzárással sújtható szabálysértések számát, a tulajdon elleni szabálysértések számát, valamint ezek felderítési mutatóját ábrázolja. A jogalkotó szerint e bűncselekmények nagyrészt egyszerű megítélésű, csekély tárgyi súlyúak, ezért szükségtelen a büntetőeljárás garanciarendszerének alkalmazása. Ezekben az esetekben a szabálysértési felelősségre vonás gyorsabban és hatékonyabban biztosítja a társadalom védelmét. Ezek alapján a törvény a régi Btk. 138/A. §-ában meghatározott kisebb érték alsó határát tízezer forintról húszezer forintra emelte.

A jogalkotó 2010-ben a tulajdon elleni cselekmények kiugróan magas száma miatt a tényállást az elzárással sújtható szabálysértések közé emelte, ezzel egyidejűleg a tényállás tisztázását, felderítését szolgáló előkészítő eljárási cselekményeket a rendőrhatalóság hatáskörébe utalta. A jogalkotó azzal magyarázta a szigorítást, hogy „Magyarországon a jelenleg kiszabható pénzbírság visszatartó hatása nem elégséges”.²⁷⁷

A gazdaságilag fejlett modern társadalmakról elmondható, hogy kriminálpolitikájuk egyre inkább a bűnözés csökkentésére koncentrál.²⁷⁸ A magyar jogrendszerben is számos esetben látható egy-egy dekriminalizációs folyamat, így a rendszerváltás idején is. Ekkor tűnt el többek közt a közveszélyes munkakerülés fogalma a büntető törvényünkből. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. II. törvény a hatálybalépésekor 50 000 forintra emelte a szabálysértési értékhatárt, azaz vagyon elleni bűncselekményt csak az követett el, aki cselekményével ezen értéket meghaladóan veszélyeztette más vagyont. Az értékhatár emelkedésével körülbelül 60 000 darab ügy került a büntetőeljárás hatálya helyett a szabálysértési törvény hatálya alá.²⁷⁹ A bűncselekmények számának csökkenése és a kriminálpolitika szabálysértéssel kapcsolatos koncepcióinak összevetése kapcsán megállapítható, hogy a keletkezett büntetőeljárások száma nem pusztán a dekriminalizáció eredménye. Mindezt alátámasztja az is, hogy az ismertté vált vagyon elleni bűncselekmények száma 2015-től 2018-ig 159 736-ról 96 340-re (-29,69%) csökkent.²⁸⁰

²⁷⁷ T/4863. számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

²⁷⁸ BERNARD, Thomas J.: Crime and social policy. In: Encyclopædia Britannica. In: In: Amberg Erzsébet: A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében. PhD Dolgozat. PTE-ÁJK. Pécs, 2020. 131. o.

²⁷⁹ BISZTRICZKI László – KÁNTÁS Péter: *A szabálysértési törvény magyarázata*. Második, átdolgozott, hatályosított kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. 506. o.

²⁸⁰ Legfőbb Ügyészség: *Bűnözés és igazságszolgáltatás*. 2019. http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/bunozes_es_igazsagszolgalatas_2009_2018.pdf (Letöltve: 2020. 01. 26.)

Ezzel párhuzamosan a rendőrhatalóság hatáskörébe utalt elzárással sújtható szabálysértések száma 2015-től 2018-ig 76 391-ről 60 112-re (-21,32%) csökkent, ami közel arányos a bűncselekmények számának csökkenésével.

VI.6. A fejezet összefoglalása

A rendszerváltást követő évek során a fejlődő kriminálpolitika rámutatott arra, hogy a szervezet korlátozó-beavatkozó jellegű reagáló kriminálpolitikai alapfunkciója idejétmúlt, a közbiztonság kollektív és kooperatív megteremtése, fenntartása érdekében szükséges megerősíteni a rendőrség segítő-támogató szerepét (ami alapján a bűnmegelőzés területén a rendőrség feladata a helyi igényeknek való megfelelés szolgáltató jelleggel). Mindehhez szükséges a rendőrség számára egy rendészeti stratégia megalkotása, amely egy magasabb szintű közbiztonsági stratégiával szinkronban előmozdítaná a szervezet fejlődését.

A kormányzati ciklusok közbiztonsági, büntető és kriminálpolitikai elképzeléseinek, megtett intézkedéseinek megvizsgálása során megállapítottam, hogy a kriminálpolitika neoklasszikus irányzatának felbukkanása hatékonyan működött közre a rendőrség működésében, eredményességében.

A rendőrség folyamatosan alkalmazkodott ahhoz a jogszabályi környezethez, amely inkluzív jellegű meghatározásokat fogalmaz meg a szervezet irányába. A dekriminalizáció kérdésében külön megállapítást teszek arra vonatkozóan, hogy a vagyon elleni bűncselekmények számának csökkenése nem áll arányban a szabálysértési értékhatárok módosításával. A szabálysértési előkészítő eljárások keletkezési és felderítési arányának bemutatásával bebizonyítom, hogy a feltevés hibás, a keletkezések száma más szakági politikai intézkedések mellett a rendőrség speciális preventív hatásának és eredményességének az érdeme.

VII. RENDŐRSÉG, MODERNIZÁCIÓ A RENDŐRÖK SZEMSZÖGÉBŐL

VII.1. A felmérés célja

Mint ahogyan más és más szemlélet képződik le a hatalomról a társadalomban egyes politikai direktívák útján, úgy talán más meglátással vélekednek a rendőrségről is az egyes kormányciklusok alatt. Milyen véleménnyel rendelkeznek azonban a rendészetben dolgozók a rendőrség eredményességéről, szervezeti fejlődésről, politikai, társadalmi támogatottságáról, vagy éppen a lakossággal való együttműködésről? E kérdések megválaszolására egy 482 fővel felvett kérdőív elemzése kapcsán speciális, többségében a rendészetben dolgozók véleményét tartalmazó szemléletbe pillanthatunk bele.

A kutatás fontosságát jelzi, hogy a magyar rendőrség 2020-ban éppen 100. évfordulóját ünnepelte, melynek elmúlt harminc éve alatt nem vitatott kihívásoknak kellett megfelelnie. A rendőrség életében egyértelműen jelentős változást hozott 1989. október 23-a. A törvényes rend fenntartásáért létrehozott rendőrség negatív kontroll mechanizmusa az államszocializmus éveiben determinálta azt a nézetet, miszerint a rendőrség feladata, hogy háborút folytasson a bűnözés ellen. Ez a felfogás az elmúlt közel 30 év alatt keveset változott, mint ahogyan azt a kortárs kutató, Vári Vince megfogalmazta; „*A rendőrség Magyarországon számos fronton folytat harcot, aminek csak egy eleme a bűnözés, a 25 éve folyó állóháború lassan kivérezteteti és tényleg feladatában és eredeti rendeltetésének teljesítésében teszi harcképtelenné.*”²⁸¹

Egy rendszer, jelen esetben a rendőrség szervezetének fejlődési szükséglete szorosan összefügg az azt alkotó, abban aktívan dolgozó személyek szemléletével, gondolkodásával és kondicionált szokásrendszerével. Általán ide sorolandóak azok az alkotóelemek, amelyek a modern rendészethez szükségképpen hozzájárulnak. Ilyen a közigazgatás szükséges elemein túl a professzionalizmus is. Mára a rendőrség szemlélete sokban változott, amihez a jogrendszer átformálódásán túl a rendészet modernizálódása is nagyban hozzájárult.

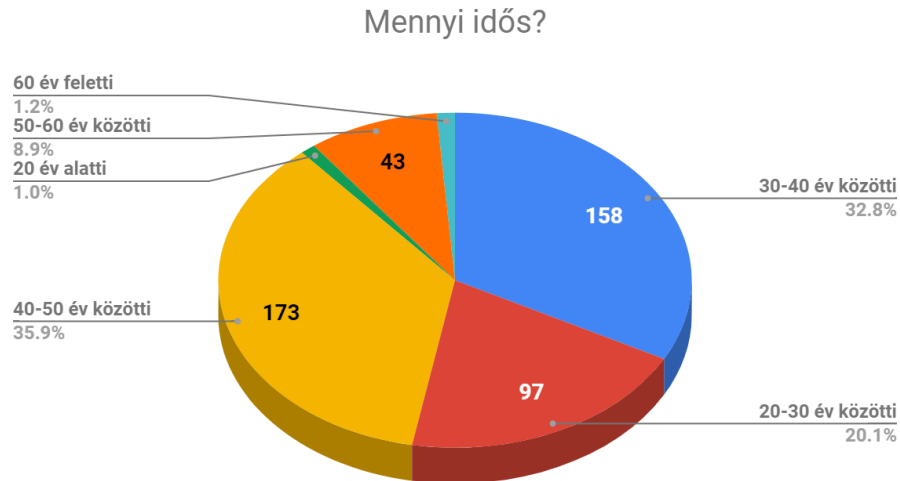
²⁸¹ VÁRI Vince: A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség PhD értekezés, Miskolc, 2016. 17. o.

VII.2. A kérdőív

A kérdőív mintájául többségében a rendőrség kötelékébe tartozó hivatásos, rendvédelmi alkalmazott, senior, vagy éppen már nyugalmazott státuszú személyek szolgáltak. A kérdőívet a mintaszemélyek által látogatott internetes közösségi oldalakon (szakszervezetek, Zsaruellátó, Facebook), valamint a rendőri szerveknél intraneten üzemelő fórumokon osztottam meg. A kérdéseket az egyes kormányzási ciklusok időszakához igazítottam. A minta nagysága 482 fő, a kérdőívet előzetesen 20 fős mintán teszteltem. A mintavételt a Google Form alkalmazáson keresztül végeztem. A kérdőíves felmérésre 2019. július 30. és október 14. között került sor. Ez idő alatt folyamatosan figyelemmel kísértem a szakmai és társadalmi híradásokat, sajtóorgánumokat, hogy történt-e olyan esemény vagy bejelentés, amely befolyásolná a kérdőívre adott válaszokat. A kérdőív elérhetősége alatt meglátásom szerint nem következett be olyan jelentős esemény, bejelentés, amely befolyásolta volna az egyes válaszadókat a kérdőívet átölelő időszak megítélésében. A kapott eredményeket a Google Form, SPSS for Windows 11.0 és Microsoft Office segítségével dolgoztam fel. A rendőrségen dolgozók kérdőíves felmérésének elsődleges céljai a rendőrség kötelékében szolgálók érzete a szervezet támogatottsága (politikai, társadalmi, gazdasági), valamint elfogadottsága kapcsán. A kérdésekre adható válaszok a válaszadó saját személyén kívül (kor, állománycsoport, szolgálati idő) valamennyi esetben „1990” évtől „2018 utánig” kerültek definiálásra a politikai kormányciklusok mentén. Egész pontosan négyévente. Az egyes négy évet meghaladó kormányciklusok kapcsán adott válaszokat külön összegezve is értékeltem. A válaszadás önkéntes és anonim volt. A kérdések megszerkesztésénél törekedtem a rövid, érthető és tárgyyszerű tematikára, egyes kérdéseknél külön kifejtettem, pontosan mire irányul a kérdés. Kerültem a szakzsargonokat, ezzel is segítve a válaszadók dolgát. A kérdőív struktúráját tekintve zárt típusú kérdéseket alkalmaztam, az egyes kérdések között nem tettem kötelezővé a válaszadást. A kérdőívet 482 fő töltötte ki, melyből 1 fő 1 kérdésre nem adott választ. Ez a személy anonimitását megőrizve egy rendőrségi fórumon keresett fel, és jelezte, hogy miért nem adott választ. Ezt az észrevételt az adott kérdésnél külön kifejttem. A kérdőív első három kérdése tehát személyes jellegű adatokra vonatkozott, így a válaszadó korára, állománycsoportjára (a nem a rendészetben dolgozó esetén egyéb kategória), szolgálati idejére (a nem a rendészetben dolgozó esetén itt is egyéb kategória).

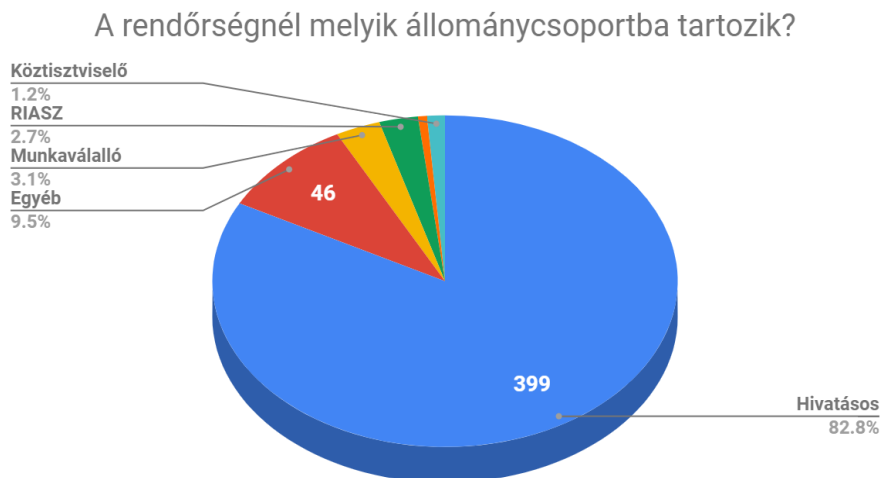
VII.3. Az eredmények

A megkérdezett alanyok 35,9 százaléka (173 fő) 40–50 év közötti, 32,8 százaléka (158 fő) 30–40 év közötti, 20,1 százaléka (97 fő) 20–30 év közötti, 8,9 százaléka (43 fő) 50–60 év közötti, 1,2 százaléka (6 fő) 60 év feletti, és 1 százaléka (5 fő) 20 év alatti személy volt.



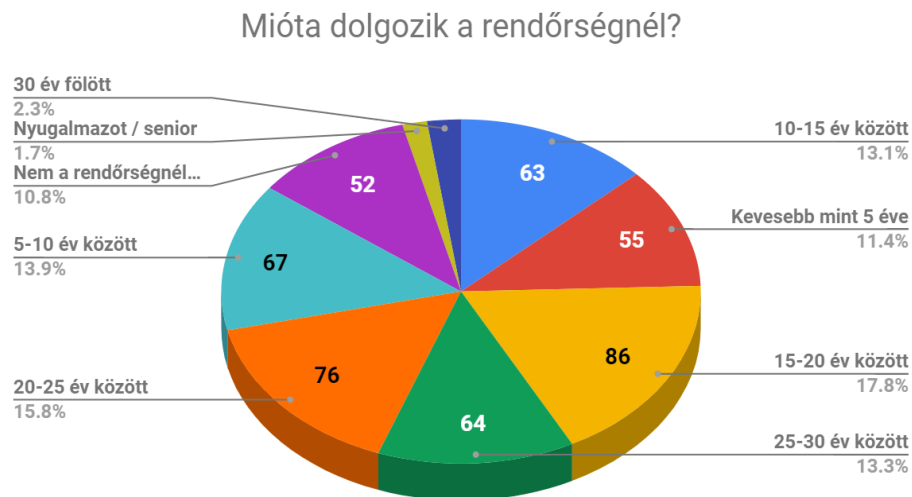
16. sz. ábra A válaszadók kora

A megkérdezettek 82,8 százaléka (399 fő) volt hivatásos állományú rendőr a kérdőív készítésekor. Ez az arány nagyon fontos reprezentatív eszközzel szolgál a későbbiek során. További 9,5 százalék (46 fő) nem a rendőrségnél dolgozik. Munkavállaló 3,1 százalék (15 fő), Riasz állományú köztisztviselő 1,2 százalék (6 fő).



17. sz. ábra Az állománycsoport megoszlása

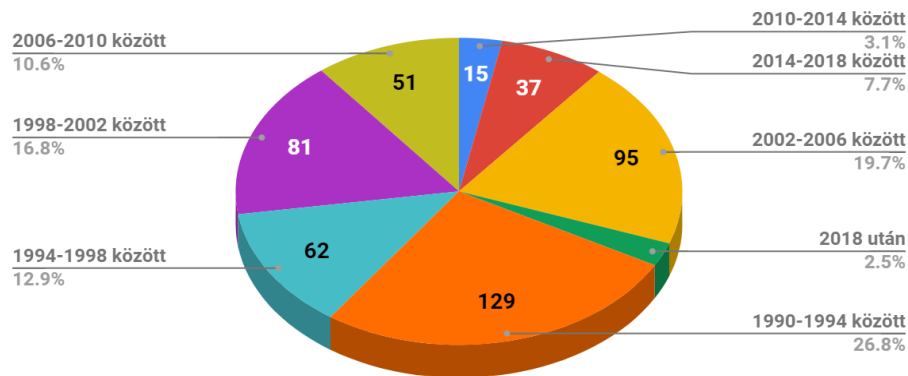
A következő kérdés a szolgálatban eltöltött időre irányult. Itt a válaszadók 10,8 százaléka (52 fő) nyilatkozta azt, hogy nem a rendőrségnél dolgozik. Ez a szám eltérést mutat a korábbi kérdésben rendőrségnél dolgozókra irányuló kérdésre adott választól. Összesen 6 válaszadói különbség lehetséges fel, ami 1,24 százaléka a mintának, tehát továbbra is reprezentatívnak tekinthető. A válaszadók aránya ezt követően átlagosan 10,8 és 17,8 százalék között oszlik meg, míg 30 év feletti szolgálati viszonyal a kérdezők összesen 2,3 százaléka (11 fő) rendelkezik. Nyugalmazott pedig 1,7 százalék (8 fő).



18. sz. ábra A szolgálati idő megoszlása

A negyedik kérdés immáron nem a kérdezettek személyes jelzőire, hanem véleményükre, egészen pontosan a rendőrség társadalmi megítélésére irányul a korábban felvázolt négyévenkénti (1990–2018 utáni) bontásban. Arra a kérdésre, hogy melyik időszakban volt magasabb politikai támogatottsága a rendőrségnek, a válaszadók 26,8 százaléka (129 fő) válaszolta azt, hogy 1990–1994 között, és csupán 2,5 százaléka (12 fő) adta azt a választ, hogy 2018 után.

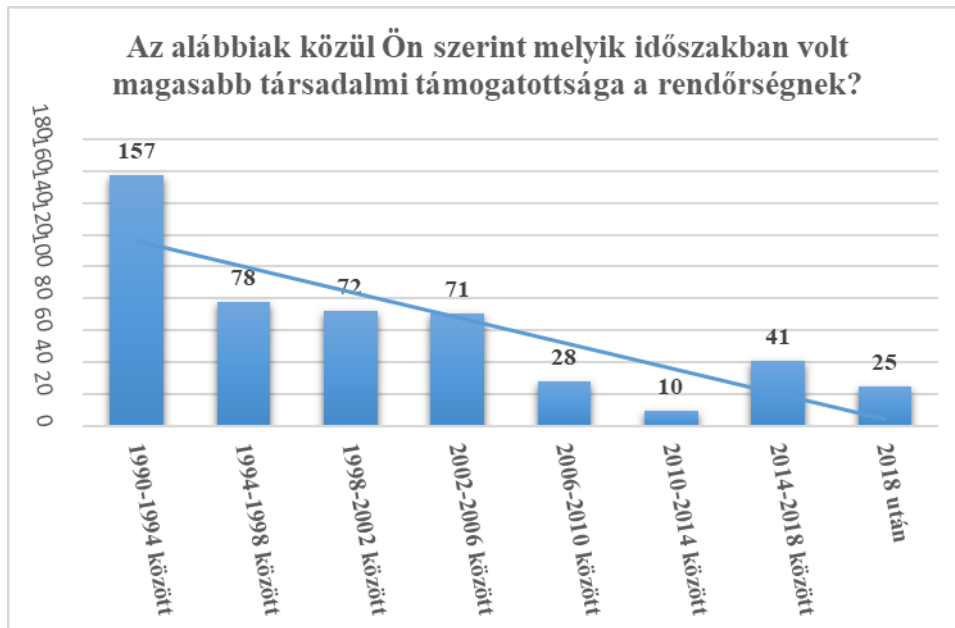
Az alábbiak közül Ön szerint melyik időszakban volt magasabb politikai támogatottsága a rendőrségnek?



19. sz. ábra A rendőrség politikai támogattságának megítélése

A szervezet politikai támogatottsága a válaszadók véleménye alapján egyértelműen csökkent 1994-et követően. A kérdőívvel kapcsolatos visszacsatolások alkalmával több válaszadó is azt a visszacsatolást adta, hogy a politikai, társadalmi támogatottságra, valamint az együttműködésre vonatkozó kérdéseknél bár az 1990–1994 közötti kategóriát választották, de azért, mert a rendszerváltásig a rendőrség politikai támogatottsága szerintük magasabb volt. Amennyiben a kérdést a rendőrség állományába tartozó 399 válaszadóra szűkítjük, az eredmény hasonlóan alakul.

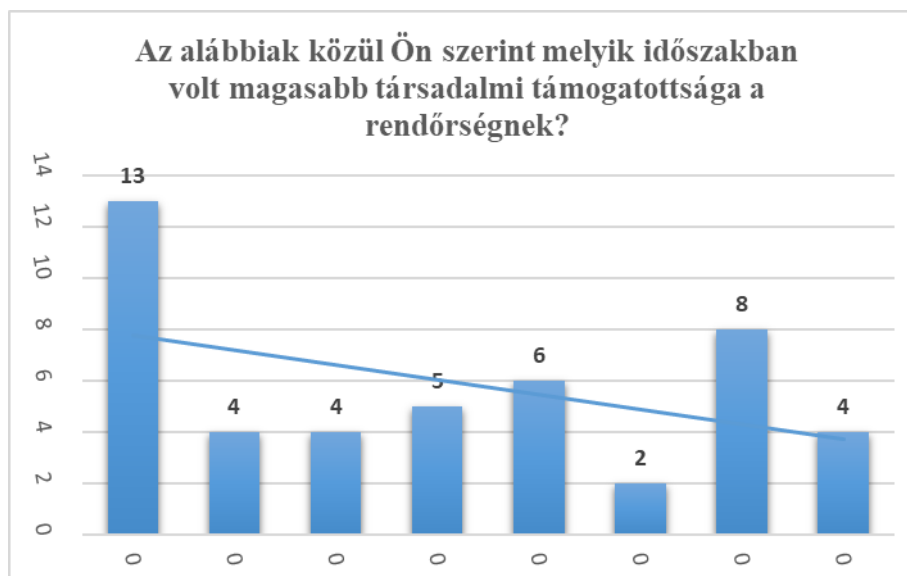
Hibás következtetéshez vezetne az 1994-es visszaesésnek az előző négy évhez történő viszonyítása. Jóllehet a válaszadók az első (1990–1994) ciklust részben a rendszerváltás előtti időszakokkal azonosították. Ez a feltevés a további négyéves ciklusokkal kapcsolatos kérdéseknél is figyelembe vehető. Ennek mentén tehát megállapítható, hogy a rendszerváltást követően visszaesett politikai támogatás 2006-ig lassú, ám emelkedő tendenciát mutat a válaszadók véleménye alapján, ám 2006–2010 között drasztikus visszaesést (46,32 százalékos az összes válaszadó, míg 47,62 százalékos a rendőrség hivatásosainak válaszai alapján) tapasztalunk. Kisebbségi emelkedés látható a következő ciklusban, ahol a válaszadók 7,7 százaléka (37 fő) szerint a legmagasabb volt a politikai támogatottság.



20. sz. ábra A társadalmi támogatottság – összes válasz

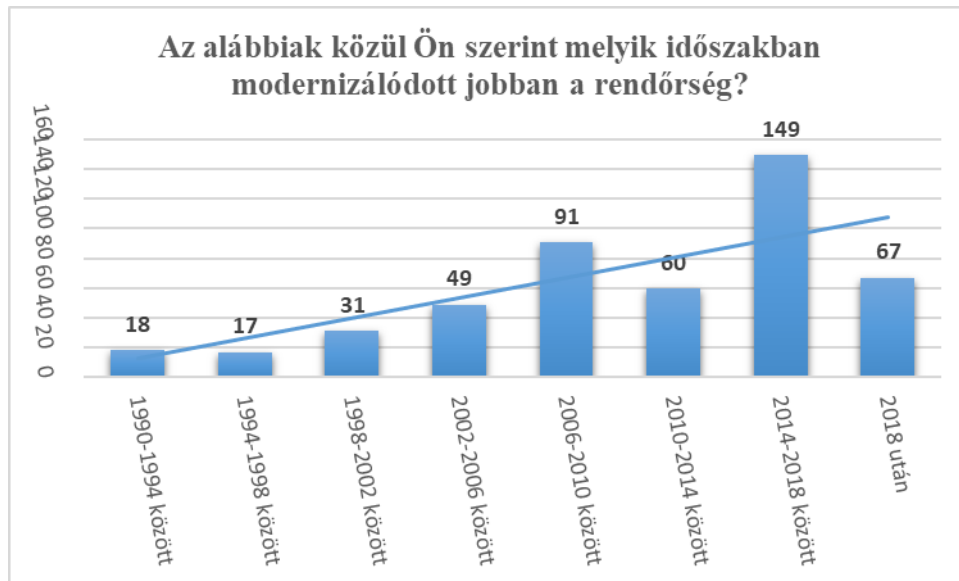
A következő kérdésre, miszerint melyik négyéves ciklusban volt magasabb a rendőrség társadalmi támogatottsága, a korábbi kérdés mintájára ugyancsak az 1990–1994-es időszakra adtak legtöbben – azaz 32,6 százalék (157 fő) – választ. A következő 12 évben közel egyforma arányban helyezték el a válaszadók a társadalmi támogatottság iránti érzetüket. Jelentős visszaesés a 2006–2010 közötti időszakra datálható, amikor a válaszadók 5,8 százaléka (28 fő), 2010–2014 között pedig a 2,1 százaléka (10 fő) érezte magasnak a társadalmi támogatottságot.

Am ha külön elemezzük a nem rendőrségnél dolgozó úgynevezett civil válaszadókat, akkor látható, hogy ők ugyancsak az első négyéves ciklust választották legtöbben: 26,26 százalékban (13 fő). A második legtöbb válasz a rendőrségen dolgozókkal szemben a 2014–2018 közötti időszakra esik: 17,39 százalék (8 fő). Ez a szignifikáns eredmény utal annak a kormányzati törekvésnek a társadalmi leképződésére, amelyet a rendvédelmi életpálya kifelé irányuló kommunikációja során keltett. A nem rendőrségnél dolgozók alacsony számban rendelkezésre álló mintája alapján azonban kategorikus következtetés levonására nincs mód.



21. sz. ábra A rendőrség társadalmi támogatottsága – civil válaszolók

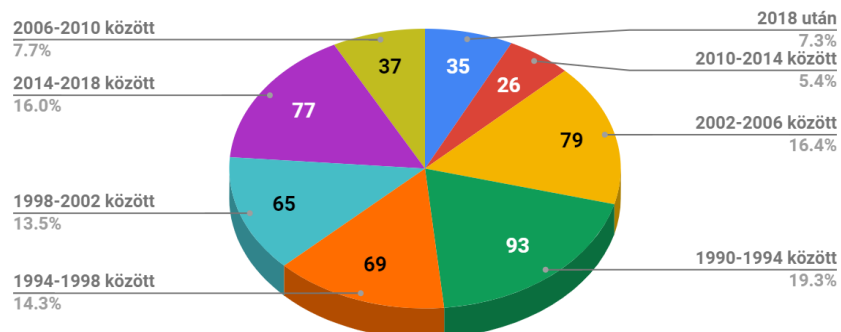
A hatodik kérdésre, miszerint melyik időszakban modernizálódott jobban a rendőrség, már a korábbi trendtől eltérő válaszokat kapunk. Egészen 2010-ig emelkedik a trendvonal. Az 1990–1994 közötti időszakot a kérdezettek 3,73 százaléka (18 fő), míg az 1994–1998 közötti időszakot 3,52 százaléka (17 fő) választotta. Az 1998–2002 közötti időszakra 6,43 százalék (31 fő), a 2002–2006 közöttire 10,16 (49 fő) voksolt. Jelentős emelkedés a válaszok alapján 2006–2010 között látható, amely mellett a válaszadók 18,87 százaléka (91 fő) döntött. Ezt egy kisebb visszaesés követi 2010–2014 között, amire a válaszok 12,44 százaléka (60 fő) esett. A legtöbb visszajelzés pedig a 2014–2018 közötti időszakra esett, itt a válaszadók 30,9 százaléka (149) ítélte meg úgy, hogy a legjobban modernizálódott a rendőrség. A 2018 utáni időszakra adott válaszokban ismét visszaesés tapasztalható a 2010–2014-es időszakhoz hasonlóan, az alanyok 13,9 százaléka (67 fő) helyezte ide véleménye szerint a modernizálódás eddigi csúcspontját.



22. sz. ábra A rendőrségi modernizáció alakulása

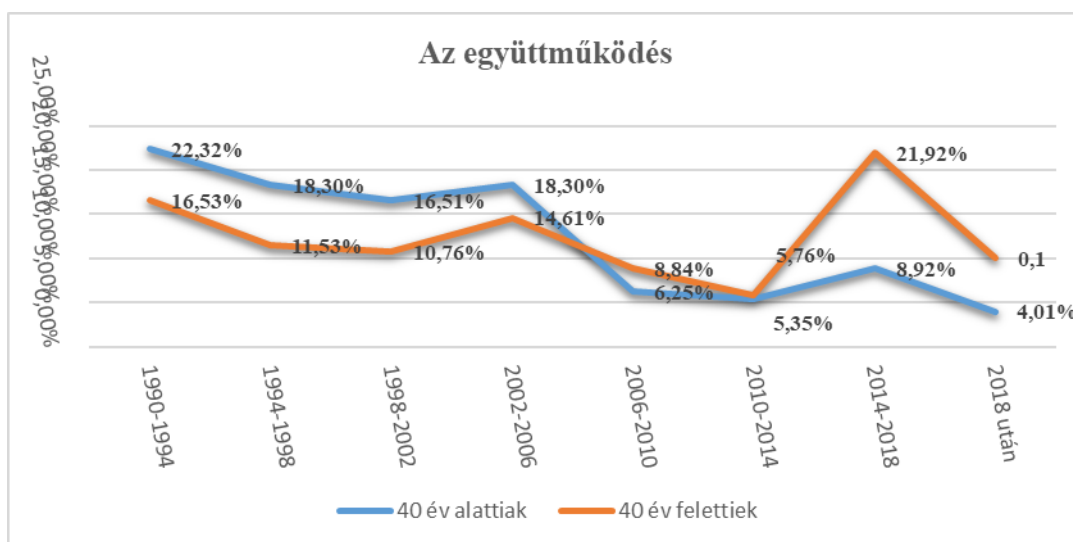
A következő kérdés az együttműködést taglalja a rendőrség, valamint a lakosság, továbbá annak egyes csoportjai, tagjai között. Ez a kérdés okozta a legnagyobb megosztottságot a válaszadók között. Legtöbbször, 19,3 százalék (93 fő) itt is az 1990–1994 közötti időszakot választották. Ezt követően a 2006-ig tartó ciklusokat közel azonos arányban választották az alanyok: 16,4 és 13,5 százalék között. A 2006–2010-es időszaktól kezdődő korszakokat jóval kevesebben választották, itt visszaesés tapasztalható. A 2006–2010 közötti ciklus mellett a válaszadók 7,7 százaléka (37 fő) döntött, a 2010–2014 közötti időszakot 5,4 százalék (26 fő), a 2018 évet követő időszakot ismét emelkedő trendként 7,3 százalék (35 fő) választotta.

Az alábbiak közül Ön szerint melyik időszakban működött legjobban az együttműködés rendőrség és a lakosság vagy annak egyes csoportjai, tagjai között?



23. sz. ábra A rendőrség és a lakosság közötti együttműködés alakulása

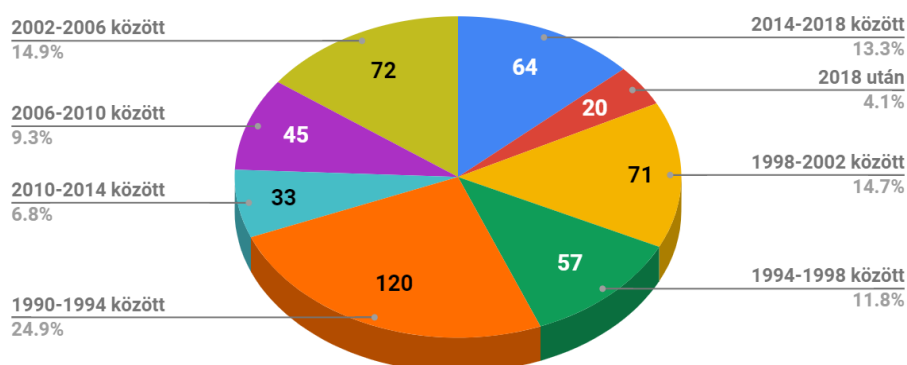
Amennyiben külön vizsgáljuk a kérdőívet kitöltő 40 év feletti 224 fő és 40 év alatti 260 fő választát, akkor egyes pontokon szignifikáns különbséget láthatunk. A 40 év feletti válaszai alapján legtöbbször, azaz 22,32 százalék (50 fő) választotta az 1990–1994 közötti időszakot, majd a válaszadók aránya ciklusról ciklusra csökken, két kivétellel: a 2002–2006 közötti, valamint a 2014–2018 közötti években kisebb emelkedés látható. Ezzel szemben a 40 év alattiak válaszai jóval megosztottabbak. Náluk a 2002–2006 közötti időszaktól kezdődően csökkent az együttműködés sikerének megítélése. A 2002-2006 év közötti 18,20%-ról 2010-2014 év közötti időszakig 5,35%-ra csökkent.



24. sz. ábra A rendőrség és a lakosság együttműködésének megítélése a 40 év alattiak és a 40 év feletti vonatkozásában

A következő és egyben utolsó kérdés mutatja legjobban a válaszadók szubjektumában leképződött, a rendszerváltást követő évek rendőrségéről alkotott markáns véleményt. A kérdezettek közel negyede, pontosan 24,9 százaléka (120 fő) adta válaszul, hogy az 1990–1994 közötti időszakban volt leghatékonyabb a rendőrség.

Az alábbiak közül Ön szerint melyik időszakban volt a rendőrség a leghatékonyabb?



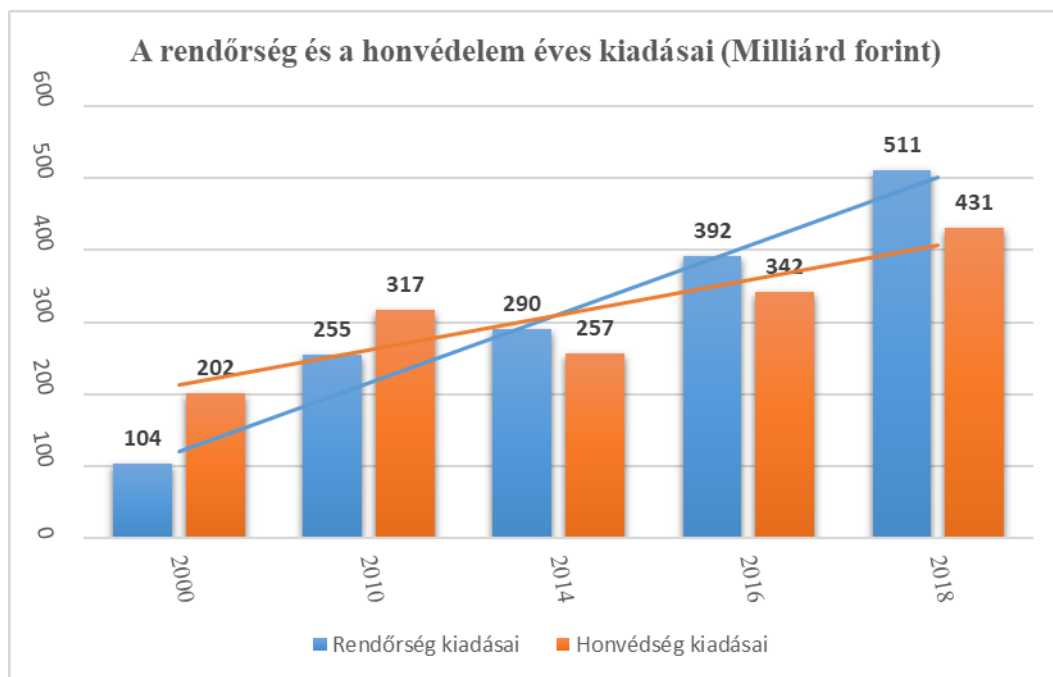
25. sz. ábra A rendőrség hatékonyságának alakulása

VII.4. A fejezet összegzése, adalékok

„A reformok eredményei csupán hosszú távon realizálhatóak, azonban emiatt erre nem mutatkozott eddig megfelelő politikai igény. Ezek a gazdasági jellegű akadályok alapvetően politikai természetűek mindenhol, és abból adódnak, hogy a rendelkezésre álló erőforrások elosztását a politika érdekei mentén valósítják meg mindenkor, mely során nem minden esetben esik egybe egy adott szakma modernizációjának szükségessége és az ebből fakadó hosszú távú politikai haszon a politika rövidtávú céljaival.”²⁸²

Szabó Imre gondolata jól tükrözi azt, hogyan ismerhető fel a modernizáció jelenléte vagy hiánya egyes politikai időszakokban. A hiátus oka, hogy nem született egységes konszenzus a rendészet reformjával kapcsolatban, így a modernizáció nem tudott szerves részévé válnia az átfogó reformnak. Mint ahogyan a kérdőív magyarázatában is látszik: a rendőrség modernizációja körében a szervezeti, technikai, anyagi, finanszírozási körülmények javulására-fejlődésére kértem, hogy asszociáljanak a kérdezettek, ám jól láthatóan legtöbbször az anyagi, technikai fejlesztésekre gondoltak. A rendőrség finansziális kiadásai, mint ahogyan azt a következő ábra mutatja, közel ötszörösére emelkedtek az elmúlt tíz évben.

²⁸² SZABÓ Imre: A rendészettudomány múltja, jelene és jövője. Budapest, 2011. 5. o. Forrás: <https://docplayer.hu/46313059-A-rendeszettudomany-multja-jelene-es-jovoje.html> (Letöltve: 2022. 03. 27.)



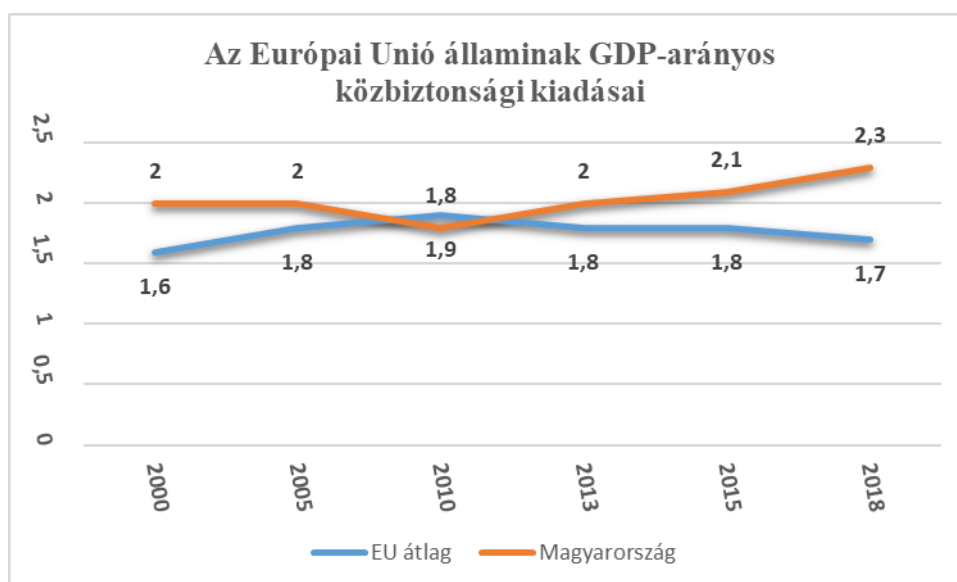
26. sz. ábra A rendőrség és a honvédség éves kiadásainak alakulása 2000–2018 között
(forrás: KSH)

A kiadások csupán egy része a szervezetben dolgozók bére, így 2010-ben 154 milliárd forint (60,39%), 2014-ben 174 milliárd forint (60%), 2018-ban pedig 511 milliárd forint (50,88%) volt.²⁸³

A 2018-as év emlékezetesen nagy beruházásokat tartalmazott, többek között a rendőrség eszköz- és gépjárműparkjának megújítása ebben az évben vette kezdetét. Ugyancsak 2018-ban jelentette be a Honvédelmi Miniszter a Ceska Zbrojovka (a továbbiakban: CZ) típusú kézi lőfegyverek magyarországi gyártását kiskunfélegyházi üzemében. A rendőrség által alkalmazott kényszerítő eszközök rendszeresítésének szakmai követelményeiről és eljárási szabályairól szóló 384/2007. Korm. rendelet 13. §-ában meghatározott rendszeresítés és alkalmazásba vételi eljárásrend alapján a belügyminiszter dönt az eszközök rendszeresítéséről.

²⁸³ Közbiztonság, rendőrség. In: Infótábló. 2020/43. sz.
Forrás: https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo_2020_43_kozbiztonsag_rendorseg_2020.pdf/400156db-4083-178a-0818-dda81fb18ffd?t=1591606781168 (Letöltve: 2021. 01. 25.)

A belügyminiszter a BM/1852-8/2018. számú határozatában²⁸⁴ döntött a CZ P-07, CZ P-09 maroklófegyverek, továbbá a CZ Scorpion Evo3 A1 típusú géppisztoly rendszeresítéséről. A sikeres csapatpróbákat követően 2020 elejétől folyamatosan cserélik le a korábbi PA-63, R78 és P9RC típusú pisztolyokat.²⁸⁵ Ezzel véget ér egy korszak, nevezetesen hogy akár két generációval előttünk ugyanezzel a fegyverzettel teljesítettek szolgálatot. „A modernizáció rendkívül költségigényes program, ezért, ha a költségvetés lehetőségei nem adták, akkor ugyancsak le kell mondani nagyra törő tervek megvalósításáról.”²⁸⁶ Az Európai Unió államainak GDP-arányos közbiztonsági kiadásainak átlaga 2008-ban 1,7 százalék volt, amelyhez viszonyítva Magyarország a közel 2,3 százalékos arányával Bulgáriát és Horvátországot követően a közbiztonságra legtöbbet költők között a harmadik helyre került.



27. sz. ábra A rendőrség évi kiadásainak kimutatása

(forrás: KSH)

²⁸⁴ A Belügyminiszter BM/1852-8/2018. számú határozata. Forrás: <https://2015-2019.kormany.hu/download/1/56/51000/Miniszteri%20jogk%C3%B6rben%20rendszeres%C3%ADtett%20szakanyagok%20list%C3%A1ja.pdf#!DocumentBrowse> (Letöltve: 2022. 02. 04.)

²⁸⁵ „A XXI. századi igényeknek megfelelő, korszerű, félautomata maroklófegyverekre volt szükség, amelyek – akárcsak elődei az elmúlt évtizedekben – jól kiszolgálják az általános munkát. A rendőrség olyan pisztolyt keresett, ami igazodik az ország négy évszakos klímájához és az ennek megfelelő ruházódáshoz. Kesztyűben, illetve egyes feladatellátások sajátosságainak eleget téve taktikai kesztyűben is működtethető legyen.” Forrás: <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/modern-oldalfegyverek> (Letöltve: 2021. 02. 01.)

²⁸⁶ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 200. o

„A represszív biztonságkezelés nagy létszámú, jól felszerelt rendőrséget és igazságszolgáltatási apparátust, valamint ezek hatékony működését elősegítő jogszabályi háttérrel feltételez, de ma ilyen felelős politikusaink nem akarnak, illetve csak mértékkel. Egyértelmű és világos stratégia kellene arra nézve, hogy az állam közbiztonságra a GDP-nek ennyi és ennyi százalékát szánja, amiért ilyen és ilyen prioritásokat vár el, illetve olyan megamolyan feladatokat vagy követelményeket felad. Az nem szerencsés, hogy kiengedték a szellemet a palackból, és úgy követelik meg annak kordában tartását, hogy az ehhez szükséges pénzügyi és jogi feltételrendszert nem biztosítják.”²⁸⁷ Fogalmazott Cserép Attila 2005-ben, amikor is kritizálja a GDP arányos közbiztonságra fordított összegű megállapítást.

Nincs ebben egyedül, a rendészeti stratégiák közül előbb a 2007-es tervezet foglalkozott ezzel és tett javaslatot az alábbiak szerint: *„Mivel a nemzeti rendészeti feladatellátás alapvetően tagállami feladat és így ahhoz európai uniós támogatások alapesetben csak igen kis mértékben rendelkezhetők, nem indokolt, hogy a stratégia időkeretét az Európai Unió egy távolabbi – támogatási szempontból kétséges – költségvetési ciklusának végéhez igazítsuk. Ennél sokkal fontosabb, hogy a Rendészeti Stratégia megvalósulása a Kormány(ok) megbízatásának idejéhez igazodjon, annál is inkább, mivel kormányciklusonként a végrehajtás jogszabályi, intézményi, pénzügyi és személyi feltételei a tapasztalatok szerint nagymértékben megváltoznak. A stratégia által megjelenített feladatokat mindemellett két kormányzati ciklus – a jelenlegi és a következő – ideje alatt látjuk célszerűnek megvalósítani, ezért a Rendészeti Stratégia időbeli hatálya elfogadásától kezdődően 2014-ig terjed.”²⁸⁸*

A közbiztonságra fordított kiadási arányok tekintetében nem vagyunk lemaradva az Európai Unió többi országától. A GDP arányos honvédelmi kiadásokban megmutatkozó közismert felzárkózási kötelezettség a közbiztonsági kiadások esetén bizonyosan nem áll fenn. Ettől még természetesen igaz, hogy a megváltozott biztonsági környezet indokolhatja a közbiztonságra fordított források elkövetkező években történő további növelését.

²⁸⁷ CSERÉP Attila: A biztonságkezelés válaszútjai. In: Szabadság és/vagy biztonság. Ellentétes indítékok a rendvédelmi stratégiában. Tudományos konferencia, 2005. október 25–26. MRTT Társadalomtudományi Tagozata, RTF Társadalomtudományi Tanszék, 2006. 21. o.

²⁸⁸ Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium: Rendészeti Stratégia. Készült a 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) Korm. határozat 4. pontja alapján. 8. o.

Harriett Sergeant figyelmeztet ugyanakkor, hogy annak ellenére, hogy a közbiztonságra kiadott költségek a szigetországban soha nem látott mértéket öltöttek, a bűnüldözés eredményességén ez nem javított, a brit rendőrség elfogadottsága folyamatosan romlik.²⁸⁹

Az elmúlt időszakban általunk érzékelt kockázatok a közbiztonság fenntartására fordított erőforrások megnövelésének igényét valóban alátámaszthatják.²⁹⁰ „A közbiztonságról kialakított vélekedés és érzület kialakításában a rendőrség létszámnövelés hatására vagy akár önkormányzattal való együttes teljesítménye is csak egy elem. Hiába javulnak ugyan a felderítési mutatók, a helyzet sokszor azt mutatja, hogy a negatív biztonságérzet változatlan marad.”²⁹¹ A rendőrség hatékonyságának indikátora nem letisztult definíció. A közvélemény nem pusztán a felderítési mutatók, nyomozási eredményesség, elfogások, tettenérések és egyéb statisztikai mutatók szerint ítéli meg a szervezet tevékenységét. „A rendőrség egymagában nem képes közbiztonságot teremteni. A rendőrség közbiztonságot szervező munkájának értékelési dimenziói: az objektív, illetve a szubjektív közbiztonság. Az objektív közbiztonságot szokás statisztikai mutatók alapján jellemezni. Objektív mérceként szolgálhat az elkövetett bűncselekmények, szabálysértések száma, a sértettek száma, az elkövetési érték alakulása. A rendőrséget jellemző számadatok arra alkalmasak, hogy a szervezet teljesítményét vizsgáljuk. A teljesítmény két minőségi kifejeződése, a hatékonyság és a hatásosság között éles határvonalat kell húznunk. Az eredményesség fogalmát nem tekintjük valós értelemben vett minőségi jelzőnek, mert csupán azt fejezi ki, hogy a rendőrség megtett valamit, ami a cselekvések számával kifejezhető.”²⁹²

Ha tehát nyersen fogalmaznánk, az eredményességet a tárgyilagos mutatókkal, statisztikai módon prezentálható értékekkel igazolható objektív közbiztonság vetületeként aposztrofáljuk. A szolgáltató(k) nyújtotta valós értékek által elért szubjektív biztonságérzet mögött viszont a rendszer tagjainak – így a rendőrségnek – a hatékonysága rejlik.

²⁸⁹ SERGEANT, Harriet: The Public and the Police, Civitas. Institute for the Study of Civil Society. London, 2008. 7. o.

²⁹⁰ FELMÉRY Zoltán: A közbiztonságra fordított kiadások alakulása és szerkezete. In: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések. 2017/11. sz. 8. o.

²⁹¹ SALGÓ László: Mobil rendőrség a Józsefvárosban. Belügyi Szemle, 2012/5. szám, 54. o.

²⁹² KIS Norbert – SZENES Zoltán – VAJDA András – TÁLAS Péter – SCHWEICKHARDT Gotthilf – FEJES Zsuzsanna – KLOTZ Péter – CSÓKA Gabriella: Biztonság és bizalom a kormányzatban. A jó állam mérhetősége. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2014. 28. o.

„A társadalmi beágyazottság és a centrális berendezkedés egymásnak némileg ellentmondó fogalmak, amely szinte nélkülözhetetlenné teszi az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, még akkor is ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményhez semmi közük.”²⁹³

Mitől is lehet hatékony²⁹⁴ egy rendőrség? Erre a kérdésre adnak választ a magyar rendőrséget átvilágító TC Team Consult cég felmérései, irányelvei. Az, hogy ezeket a tulajdonságokat a rendőrség hogyan építi be mindennapi tevékenységébe, nagyban függ a kriminálpolitikától, a társadalmi támogatottságtól, a kialakult rendőrségi modell formálhatóságától. *„A politikai struktúrában elfoglalt helye szerint a magyar rendőrség represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelynek irányításában fellelhető autoriter (tekintélyelvű) módszer is, mint a kézi vezérlés, vezetési szinteken való átnyúlás, személytelen szabályok helyett a vezetői tekintély túlsúlya.”²⁹⁵*

A rendőrség megreformálása rendészeti stratégia híján nem ment végbe, mindazonáltal az elmúlt harminc év alatt olyan mértékben alakult, formálódott a szervezet, amely által számos fronton módosult a feladatrendszere. A kormányzati ciklusok és hozadékukként jelentkező változó elvárások, kriminálpolitikai változók kapcsán, mint ahogyan a kérdőívből látható, megosztott a szervezet teljesítőképeségéről alkotott elképzelés. Mindez a kérdőívet kitöltők szubjektumában leképződött információs halmaz eredménye. E szubjektív tényezőket maga a szervezet, annak változó humánpolitikája, ám annál inkább tradicionális szubkultúrája, a sajtó, az adott társadalmi közösségek vagy maga a feladatkör befolyásolja.

²⁹³ FINSZTER Géza: A rendőrképzés és a rendészettudomány. In: Németh Zsolt (szerk.): Tiszteletkötet Sárkány István 65. születésnapjára. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2010. 67. o.

²⁹⁴ „1. a kibocsátás és a ráfordítás viszonyozása. A ráfordítás fajtájától függően különböző hatékonysági mutatók képezhetők, pl. az anyagfelhasználás hatékonysága, a tőke (reciproka a tőkeigényesség, azaz a tőke és a termelés hányadosa), munkatermelékenység (reciproka a munkaigényesség). Képezhetők komplex, a (tényező) ráfordítások együttesének az eredményességet kifejező mutatószámok is, rögzített ráfordás összetétel vagy egymásra átszámítható, ill. közös mértékegységben kifejezhető ráfordítások esetén. 2. különemű egymással nem összemérhető kibocsátásokkal leírható termelési eljárások összehasonlításából adódó értékelés. Egyik eljárás hatékonyabb egy másikkal, ha ugyanahhoz a kibocsátás (kombináció)hoz legalább egyik ráfordításból kevesebbet, míg a többiből legfeljebb ugyanannyit használ fel, ill. ugyanazzal a ráfordítás kombinációval legalább az egyik kibocsátásból többet, míg a többiből legalább ugyanannyit eredményez (vektorális összehasonlítás). Hatékony (efficiens) eljárásoknak nevezik azokat, amelyeknél a fenti értelemben nincs hatékonyabb.” Magyar Nagylexikon, Kilencedik kötet, Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 1999. 275. o.

²⁹⁵ FINSZTER Géza: Közbiztonság és közbátorság. In: NÉMETH Zsolt (szerk.): Írások Tauber István emlékére. ELTE ÁJK–MKT–RTF, Budapest, 2009. 76. o.

„Egy vállalkozás esetében könnyebb a helyzet, aminek jövedelmezőségét egzakt módon lehet mérni, így a fejlesztés kényszere tehát csak a hatékonyság növekedésével együtt garantálja a gyarapodást. Ellenben a közigazgatás hatékonyságát egzakt számok hiányában mennyiségi mutatókkal nem lehet mérni, amennyiben ezt mégis megkísérlik, akkor ennek az alacsony hatékonyságot elfedő és a statisztika hitelét rontó következményei lesznek.”²⁹⁶ A rendőrök azonban továbbra is favorizálják a rendszerváltás körüli (avagy inkább azt megelőző) éveket, amennyiben az együttműködésről, lakossági vagy politikai megbecsülésről esik szó.

²⁹⁶ FINSZTER Géza: Víziók a rendőrségről. Belügyi Szemle, 2008/1. szám, 14. o.

VIII. A RENDŐRSÉG PROAKTÍV SZOLGÁLTATÓ JELLEGÉNEK, SZEREPÉNEK, MEGERŐSÖDÉSÉNEK BEMUTATÁSA, KIEMELTEN A TÁRSADALMI BŰNMEGELŐZÉSI SZEREPVÁLLALÁSA MENTÉN

VIII.1. Az együttműködésről

Amikor a rendőrség berkein belül szóba kerül az együttműködés fogalma, a hivatásosok többségének a csapatszolgálati szabályzatból²⁹⁷ levezetett fegyveres szervek közti együttműködés jut eszébe, miszerint együttműködésen „*valamely közös feladat végrehajtására kijelölt, rendelt erők tevékenységének cél, hely, idő, egymás segítségének módja szerinti összehangolását érjük.*”²⁹⁸ Szegényes gondolkodásmódját tükrözné azonban ez a mai rendészeti szerveknek, főként a társadalom által elvárt közösségi rendőri, vagy szolgáltató jellegű szerepvállalása kapcsán, hiszen a fenti fogalom az együttműködés jegyében pusztán a rendőri erőkre, csoportokra, egységekre és szervekre koncentrálna.

Szükséges bővíteni tehát látóterünket, hiszen egy tömegosztatás kapcsán végrehajtott együttműködés megköveteli a zártságot, a részbeni titkosságot. Az eredményesség létrehozására azonban csapaterőt bevonni már főként a probléma, a konfliktus kialakulásakor szükséges.

A bűncselekménytől való félelem minimálisra csökkentése a rendőrség egyik legfőbb stratégiai célja. Amikor 1829-ben Londonban megalakult a Metropolitan Police, Sir Robert Peel és társai deklarálták az angolszász rendészeti rendszer alapvetéseit. Kijelentették, hogy a bűnmegelőzés, a rendbontások megelőzése, a lakosok általi elismertség megteremtése és természetesen a közbiztonság szavatolása a rendőrség elsődleges célja.²⁹⁹

²⁹⁷ A Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 11/1998 (IV. 23) ORFK utasítása

²⁹⁸ Miskolci Rendészeti Szakközépiskola: Fegyveres szervek alapismeretek. Forrás: https://www.mrszg.hu/images/docs/rendeszetiagazati/segedanyagok/rendor/rend_ism_kormend_andtj.pdf (Letöltve: 2022. 03. 01.)

²⁹⁹ LENTZ, Susan – CHAIRES, Robert: „The Invention of Peel’s Principles: A Study of Policing ‘Textbook’ History,” *Journal of Criminal Justice* 35. 2007. 69-79. o.

Magyarországon ezzel szemben viszont csak jóval később, a rendszerváltást követően alakult ki a bűnmegelőzés rendszere, melyet addig a szocialista büntetőjog és a „harc a bűnözés ellen” típusú rendészeti szerep akadályozott. Ennek rendszerszintű képviselői az 1989-ben Országos Rendőr-főkapitányságon, majd 1990-től a megyei szerveknél felállított bűnmegelőzési osztályok lettek.³⁰⁰

Később, az 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozattal kihirdetett Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia definíciója szerint a bűnmegelőzésben az állami szervezeteken kívül önkormányzati, civil és egyházi szervezetek, a gazdaság szereplői, tágabb fókuszban a családok és maguk az állampolgárok vesznek részt.

A bűnmegelőzést nem önálló alrendszerként kezelő Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia meghatározása szerint „a bűnmegelőzés területén a legfontosabb szerepet vitathatatlanul a rendőrség tölti be.”³⁰¹ A rendőrség valóban fontos szereplője a bűnmegelőzésnek, azaz a jogbiztonság szolgálatában álló szervezet beosztottjai bizonyosan főszereplők a történetben, de fontos szerepet töltenek be a bűnmegelőzésben a civil szervezetek is. A mai magyar lakosság átlag elvárása mind a bűnüldözés, mind pedig a bűnmegelőzés területén a rendőrségi szolgáltatások igénybevételének rendelkezésre állása.

Az egyesült államokbeli Mark Moore és kollégái hét dimenzióra osztották a rendőrség szolgáltató jellegének kiteljesülésére szolgáló alapvetéseket, az alábbiak szerint:

- A bűnözés és az áldozattá válás csökkentése;
- Az elkövetők személyének felderítése;
- Csökkenteni a félelmet és növelni a személyes biztonságot;
- Az erkölcsiség biztosítása a közterületeken;
- A rendőr használjon legitim fizikai kényszert hatékonyan és eredményesen;
- A rendészeti szerv a pénzügyi forrásokat tisztességesen, hatékonyan és eredményesen használja fel;
- Minőségi szolgáltatások/ügyfél-elégedettség.³⁰²

³⁰⁰ A rendőrség bűnmegelőzési tevékenységéről szóló 16/1991. ORFK Intézkedés

³⁰¹ A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat

³⁰² MOORE, Mark – BRAGA, Anthony: „The Bottom Line of Policing.” Police Executive Research Forum, Washington, D.C., 2003. 12. o.

Mint azonban tudjuk, az egyén szerepe és erőssége, védekező mechanizmusa eltöpreml a közösségéhez képest. A rendszerváltást követően erre lehetőség is adódott akár egyesületek, alapítványok létrehozása kapcsán, így a civil szervezetek hazánkban is létrejöttek és megerősödtek. *„A civil egyesületek jellemzője, hogy megalakításuk spontán és önkéntes, az általuk szolgált társadalmi szükséglet csak azok számára kielégítő, akik a szervezet tagjaivá válnak, a működés belső szabályait pedig maga a közösség alkotja. Az így létrejövő egyesülés nem függ közvetlenül a környezet támogatásától, hanem elsődlegesen attól, hogy a tagság összefogása meddig képes életben tartani.”*³⁰³ Mint ahogyan a jogi alrendszer tipikus intézménye a bíróság, az oktatás az iskola, a gazdasági alrendszeré a gazdálkodó szervezet, addig a bűnmegelőzés alrendszerének jellegzetes, tipikus intézményévé vált a civil szervezet. Így lett a bűnmegelőzés alapvetően civil tevékenység, és nem állami. Állami feladat a bűnüldözés a legitim fizikai erőszak bevetettségének monopóliumával, egyes nyomozati cselekmények kikényszeríthetőségével, kényszerintézkedések foganatosításával.

A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia a bűnmegelőzési alrendszerben tevékenykedők között említi az önkormányzatokat, a nevelési-oktatási intézmények dolgozóit (óvónőket, tanárokat, gyermekvédelmi felelősöket, iskolaorvosokat, védőnőket, szociális munkásokat, iskolapszichológusokat), akik nem csak a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaiként, hanem mint a nevelés, az egészségfejlesztés és –megőrzés felelősei, a bűnmegelőzési információk közvetítői vesznek részt a prevencióban. A nevelést a stratégia a bűnmegelőzés egyik alaptevékenységékként határozza meg, hiszen a biztonsággal és annak megőrzésével kapcsolatos információkat, attitűdöket, magatartásformákat a gyermekek és fiatalok nevelése során lehet a leghatékonyabban elsajátíttatni.

További szereplők a gyermekjóléti és családsegítő szolgálatok, az egészségügyi ellátórendszer tagjai: a védőnői szolgálat, a házi orvosok, a pszichológusok és pszichiáterek, az áldozatsegítők, a pártfogó felügyelők, az egyházak és vallási közösségek, a civil szervezetek, amelyek közül több mára professzionális bűnmegelőzési szereplővé vált. A sport-szakszövetségek, sportegyesületek és sportlétesítmények bűnmegelőzési szerepe egyre erősödik. A bűnmegelőzési tevékenység tisztán társadalmi alrendszerét nem szabad alábecsülni, tisztában kell lenni a szerepével, valamint az ott megjelent értékekkel. Hagyni kell kibontakozni, el kell ismerni függetlenségét a jog alrendszerétől.

³⁰³ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 217. o.

E szerep elismerésétől a jogi alrendszer sem veszt a fontosságából, mivel jog nélkül és büntető igazságszolgáltatás nélkül nem létezhet bűnmegelőzés sem. Mindazonáltal a helyén kezelt bűnmegelőzés rendkívül kis állami befektetéssel hatalmas, számszerűen, forintosítva is mérhető hasznot hajt a többi alrendszer számára, mivel azokat tehermentesíti. Természetesen arról sem szabad megfeledkezni, hogy a bűnmegelőzés alrendszerében tevékenykedők nagy többsége, mivel más alrendszerekben is végez munkát, sőt jövedelmét ezek az alrendszerek biztosítják, a bűnmegelőzést ellenszolgáltatás nélkül végzi (pl. a polgárőrök, önkéntesek). Szükséges azonban – és ez valóban állami jobban mondva szakpolitikai szerepvállalást igényel – az alrendszer koordinációja, de semmiképpen nem irányítása vagy közigazgatási értelemben vett felügyelete. Szükséges továbbá a megfelelő források terv- és célszerű, pályázati alapú elosztása. E szakpolitikai tevékenységet azonban nem a jog alrendszerének vagy a közigazgatásnak, így nem a rendőrségnek kell végeznie. E tevékenység a legjobb helyen a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanácsnál van.³⁰⁴

Milyen együttműködést követel meg a társadalom a rendészeti szervektől, azok közül is főként a „legnagyobb szolgálatotónak” bélyegzett rendőrségtől, és ehhez a helyi közösségek milyen szócsovet használnak, hogyan járulnak hozzá a civilek egyes állami vagy akár magán jellegű szervezetek által? Miért fontos ez az együttműködés a rendőrségnek, hogyan illik ez a profiljába és milyen eredményeket lehet ezáltal elérni? A továbbiakban ezekre a kérdésekre keresem a választ.

VIII.2. Együttműködés a rendszerváltás előtt. Az önkéntes rendőrség

A rendszerváltást követően az alkotmány privilegizálta az erőszak alkalmazásának lehetőségét a rendvédelmi szervek, majd az új alaptörvény pontosítása szerint többek között a rendőrség számára a már említett frázisok szerint. Mégis, aki nem tapasztalta saját személyében a rendszerváltás előtti hatalmi erőszak szerteágazó alkalmazóit, az el sem tudja képzelni, milyen nagy hatalommal volt felvértezve további két, a rendőrségtől külön működő, mégis jelentős befolyással bíró szervezet.

³⁰⁴ GRATZER-SÖVÉNYHÁZY Gábor: A bűnmegelőzés rendszere. Forrás: https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjS8IaKo9PRAhXB7IMKHfZ_DyEQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fbiztonsagpiac.hu%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F04%2FGratzer-Sovenyhazy-Gabor-A-bunmegelozes-rendszere.pdf&usg=AFQjCNG2qMD8Scz1SoW9dMTVJWB-D-tUrw&sig2=HHWDO1U3ARyKew_4f5ycvA&cad=rja (Letöltve: 2021. 01. 11.)

Az önkéntes rendőrség az 1950-es évek elején indult útjára hazánkban. A BMH 1957. augusztus 16-i 40. számú parancsával az egész országban kiépítették a körzeti megbízotti rendszert úgy, hogy a városokban 10 ezer, a községekben pedig 6–8 ezer lakosra még egy körzeti megbízottat is rendszeresítettek.³⁰⁵ A közrendvédelmi szolgálati ág alá tartozó speciális és egyben komplex rendőrségi feladatokat lokális szinten folytató hivatásos rendőrök segítségével, megerősítésére, ezáltal a párt létének többoldalú biztosítására hozták létre az önkéntes rendőri szolgálatokat. Tevékenységét előbb az 1066/1955. (VII. 27.) Miniszteri Tanácsi rendelet szabályozta, majd a Belügyminisztérium munkájának önkéntes segítőiről szóló 26/1975 (X. 15.) MT rendelet, ezzel jelképezvén, hogy az önkéntesek főként a belügyi szférában látják el feladataikat, kvázi korlátozott rendőri jogosítványokkal. A témában végzett kutatásaim során megtaláltam egy a Budapesti Rendőr-főkapitányság által 1962. július 2-án kelt „*A körzeti megbízottak munkája és az önkéntes rendőri szolgálat szerepe a közrend és közbiztonság megszilárdításában*” című, a szervezet ötéves munkáját értékelő jelentést. A jelentés kitér a körzeti megbízottak kulcsszerepére, amikor normaként említi, hogy „*az ORFK vezetőjének 1958. évi 23. sz. utasítása, majd ezt követően a 3. sz. miniszteri parancs kötelezően írta elő a körzeti megbízottak részére az önkéntes rendőri csoportok szervezését...*”³⁰⁶

A jelentés alapján látható, hogy budapesti viszonylatban 1959-ben összesen 170 fő önkéntes rendőr volt bejelentve, ám ez a szám egy évvel később, 1960-ra már tízszeresére, 1 773 főre duzzadt, majd stagnálni látszott a következő négy évben Budapest területén. Nem véletlen! Az önkéntes rendőri tevékenységet végző helybeliek a körzeti megbízottak által kerültek toborzásra, vagy inkább bevonásra. A kezdeti időszakban a tevékenység erősen az államvédelmi feladatok elvégzéséről szólt, így a szűkebb bizalmi kör kiteljesítése indokolatlan, sőt tiltott volt. Az önkéntes rendőröket a büntetőjog fokozott védelemben részesítette, szolgálatuk ellátása során hivatalos személynek minősültek. Sokatmondó az önkéntes rendőrök civil foglalkozás szerinti kimutatása is a jelentésben, amely szerint az önkéntes rendőrök 73,8%-a fizikai munkás, 1,5%-a mezőgazdasági munkás, 6,6%-a szellemi dolgozó és 18,5%-a egyéb foglalkozású.

³⁰⁵ FORRÓ János: A Kádár-rendszer rendvédelmi szervezetei a BM karhatalom és a Készenléti Rendőri Ezred. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774. XX. évf. (2011) 23. sz. 36. o.

³⁰⁶ Jelentés a körzeti megbízottak munkája és az önkéntes rendőri szolgálat szerepe a közrend és közbiztonság megszilárdításában, Budapesti Rendőr-főkapitányság, Budapest, 1962. 07. 02., 2. o.

Szintúgy érdekes az iskolai végzettség, amely szerint az önkéntes rendőrök pusztán 6,4%-a rendelkezett érettségivel, avagy annál magasabb iskolai végzettséggel, ami a rendszerváltást megelőzően nem volt teljesen mérvadó, mégis beszédes adat. Az önkéntes rendőrök felvételekor kötelesek voltak fogadalmat tenni, mint az a rendszer más területein is (oktatás, sport) megszokottá vált. Az önkéntes rendőri feladatok végrehajtására a személyeket a kor meghatározó irányelvei alapján a település, város vagy kerület vezetősége, tehát „a nép akarata” útján választották ki, amire a 7/1964. BM. parancs, az önkéntes rendőri szolgálati szabályzat is utal az alábbiak szerint; *„Az önkéntes rendőrök csoportokban fejtik ki tevékenységüket, a közrend, közbiztonság érdekében. A csoportokat – melynek tagjait az állampolgárok közül delegálják – az illetékes rendőrfőkapitányságok, járási, városi, kerületi rendőrkapitányságok irányításával, a körzeti megbízottak, illetőleg egyes szakterületek vezetői, előadói szervezik és irányítják. Csoportokat az önkéntesség és delegálás érvényesítésével: a) területen, b) objektumokban kell szervezni.”*³⁰⁷

Ugyancsak az első önkéntes rendőri szabályzat választja szét a személyeket a feladatkör alapján csoport-, illetve objektumi feladatokat ellátó önkéntes rendőrökre, valamint előírja a csoportok létszámát is minimum 5 és maximum 20 fő közé.

Önkéntes rendőr lehetett:

- a) Az a 18. életévét betöltött magyar állampolgár – nemre való tekintet nélkül, aki büntetlen előéletű, politikailag, erkölcsileg megbízható, környezetében, munkahelyén köztiszteletben áll, az önkéntes rendőri megbízatással járó kötelezettségeket önként vállalja, és e feladatra valamely szervezet vagy kollektíva delegálja.
- b) A fegyveres erők és testületek, a polgári fegyveres őrség, az önkéntes tűzoltóság, üzemrendészet és társadalmi bizottságok stb. tagjai az önkéntes rendőri csoportokba nem vonhatók be.
- c) Nem célszerű azon személyek delegálása, akiknek állami, társadalmi, gazdasági beosztásuknál fogva feladatuk a közbiztonság szilárdítása, a társadalmi tulajdon védelme, az állampolgárok nevelése és a rendőrség munkájának támogatása.
- d) Közúti közlekedésrendészeti feladatok ellátására elsődlegesen közlekedési szakembereket kell delegáltatni.³⁰⁸

³⁰⁷ Az önkéntes rendőri szolgálati szabályzatról szóló 7/1964. BM. parancs, 5. o.

³⁰⁸ Uo. 8. o.

Látható a felsorolásból, hogy a felvételi, megfelelési követelmények között kevésbé fektetnek hangsúlyt az alkalmasságra, ezzel szabad kezet adva a helyi körzeti megbízottaknak. Továbbá hiányoznak a mára már minden közigazgatási és rendészeti szerv tagjai elé támasztott alkalmassági követelmények, ezzel szemben kvázi politikai stabilitást, rendezett magán- és közéletet, és ami a legfontosabb, társadalmi delegálást igényelnek. A szabályzat III. fejezetében rögzíti az önkéntes rendőrök jogosultságait és kötelezettségeit, ami az általuk foganatosítható intézkedésekre, kényszerítő eszközök alkalmazására utal, az alábbiak szerint:

„A Magyar Népköztársaság egész területén jogosultak:

a) Valamennyi önkéntes rendőr: felhívni az állampolgárokat közrendet sértő magatartásuk megszüntetésére, szükség esetén személyazonosságuk igazolására; a közrendet sértő, vagy büntettet elkövető állampolgárokat tettenérés esetén elfogni és a legközelebbi rendőrnek átadni, vagy rendőri szervhez bekísérni; gépkocsit igénybe venni a balesetek áldozatainak segítségnyújtása érdekében; felhívásra a rend fenntartása céljából akadálytalanul belépni nyilvános helyekre (klubokba, sporttelepekre, filmszínházakba); szolgálat teljesítése közben szolgálati célokra igénybe venni vállalatok, hivatalok, intézmények és egyéb szervek telefonjait; ha a közrend és közbiztonság érdeke úgy kívánja, szolgálati minőségben (önállóan) fellépni; a szolgálat ellátásával felmerült pénzügyi kiadásainak, megtérítésére; kérelemre és panaszra a rendőrség bármely szervéhez, vagy az őt delegáló szervhez; Sérülés esetén rokkantsági nyugdíj, S Z T K járandóságra; részére adományozott kitüntetések viselésére.

b) A közlekedésrendészeti szervek által irányított önkéntes rendőr közúti büntett alapos gyanúja vagy szabálysértés esetén: a közúti forgalomban résztvevő gépjárműveket megállítani, a jármű állapotát, biztonsági berendezéseit megvizsgálni, a gépjárművel kapcsolatos okmányokat (hatósági és menet okmányokat) ellenőrizni, a gépjárművezető okmányokat (személyi és vezetői igazolvány) ellenőrizni, a gépjárművezetőtől betétlapot elvenni, a közlekedési és szállítási vállalatok garázsába, telephelyeire műszaki ellenőrzés céljából belépni.

Kötelesek: védeni a társadalmi tulajdont, az állampolgárok személyét, vagyonát, intézkedéseket tenni a közrend megsértésének, büntett elkövetésének megelőzésére; példát mutatni a munkában, a társadalmi tevékenységben, a magánéletben; a feladatok végrehajtása során fegyelmezett, bátor magatartást tanúsítani, a meggyőzés eszközével, megelőző' jelleggel intézkedni a jogsértővel; a szolgálati és hivatali titkot megőrizni; a szolgálat teljesítése során viselni az önkéntes rendőri karszalagot és jelvényt, magánál tartani önkéntes rendőri igazolványát; a szocialista törvényességet minden intézkedésénél betartani és betartatni; a csoportvezetőnek és helyettesének engedelmeskedni.”³⁰⁹

A taxatív beemelt – az önkéntes rendőrt megillető – jogosultságok és köteleességek tükrözik az egyébként 1957-es BMH parancsra épülő jogalkotói akaratot. Eszerint az önkéntesek egészítik ki a hivatásos rendőri állományt létszámukkal, továbbá komplex végrehajtóként a közterületi és közlekedésrendészeti normasértések megelőzése és felszámolása érdekében. Tették ezt azért, hogy közvetlen szankciót nem alkalmaztak, mégis szélesebb körben gyakorolhatták más állampolgárokkal szemben egyes alkotmányos jogukat. A megkezdett igazoltatások és elszámoltató jellegű ellenőrzések alkalmával a személyi szabadságot korlátozhatták is. A legitim fizikai erőszak alkalmazásának tárgyában az önkéntes rendőri szolgálati szabályzat tiltást kifejező rendelkezése leírja, hogy az önkéntes rendőrnek tiltott a „kényszerítő eszközök önálló alkalmazása (büntetlen való tettenérés esetét kivéve).”³¹⁰

Tehát az alapvető állampolgári jog, miszerint a bűncselekmény elkövetőjének elfogása során az állampolgár elfoghatja (visszatarthatja) az elkövetőt, az önkéntes rendőrt is kiszolgált, továbbá fel volt jogosítva a büntett (az úgynevezett szocialista kódexnek nevezett, a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. tv. alapján meghatározott) elkövetőjének elfogása mellett kényszerítő eszköz önálló alkalmazására is. Ezen felül fontos államvédelmi feladatokat láttak el a helyi körzeti megbízottak mellett, avagy azok tudta nélkül párttitkári utasításra a bűnüldözés terén komplex informatori-államvédelmi téren besúgó hálózat kiépítését segítették. Az önkéntes rendőröknek felkarjukon az önkéntes rendőrök részére rendszeresített kék színű, fehér szegéllyel ellátott, 45 cm hosszú és 11 cm széles karszalagot kellett viselniük.

³⁰⁹ Uo. 12-13. o.

³¹⁰ Uo. 21. o.

A karszalag közepén két sorban fehér betűkkel „ÖNKÉNTES RENDŐR” felirat volt látható, az önkéntes rendőrök lokális vezetője, az önkéntes rendőri csoportvezető jelzésére az önkéntes szó feletti, 6 cm hosszú, 1 cm széles arany színű szalag szolgált.

VIII.3. Legfőbb stratégiai partner: a Polgárórség!

A rendszerváltást követően az alkotmány privilegizálta az erőszak alkalmazásának lehetőségét a rendvédelmi szervek, majd az új alaptörvény pontosítása szerint többek között a rendőrség számára. A társadalommal részben (önkéntes rendőr és jobbra a munkásórség) szemben álló ellenőrző, a működésre ható sajátos szervezeti szubkultúrával rendelkező felügyelő szervek ideje lejárt. A demokrácia talaján álló társadalom a több ízben górcső alá vett és változásnak indult, bizalomtól fosztott rendőrséget is idegenkedve, árgus szemekkel figyelte, azonban nem tűrt meg más, akár politikai vagy általa befolyásolt további állami, lakossági szervezetet az országban. Az 1990-es évek elején általánosan elfogadott vélemény volt, hogy az állami rendőrségek önmaguk nem képesek megoldani a közösség problémáit. Hope szerint a közösségi bűnmegelőzés (community crime prevention) olyan tevékenységek összessége, melyek célja azoknak a társadalmi jelenségeknek a feltárása és megszüntetése, amelyekről sejthető, hogy bűncselekményt idéznek elő a lakókörnyezetben.³¹¹ Az Egyesült Államokban az 1970-es évek elején indult útjára a mozgalom, majd 1981-ben az amerikaiak 12%-a már tagja volt valamilyen bűnmegelőzési csoportnak.³¹² Magyarországon sem volt ez másként. Az egyes települések szintjén megmaradt az igény főként a bűncselekmények számának rohamos emelkedése mellett valamiféle szerveződés iránt. A lefektetett cél és az ahhoz vezető út országos szinten egyezést mutatott. Legyen egy új, akkor már törvényes keretek között létrehozható, egyesületi szinten működő, település szintű szerveződés, amely kerüli a vigilantizmust,³¹³ az erőszak alkalmazását. A fennálló szabályozási hiányok ellenére olyan szervezetet akartak, amelynek elsődleges feladata nem a rendészeti szervek támogatása, hanem inkább a helyi lakosság önvédelmi mechanizmusának jogszerű gyakorlása.

³¹¹ HOPE, Tim: Community Crime Prevention. Crime and Justice, Vol. 19. 21. o.

³¹² SKOGAN, Wesley G.: An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation. In Williamson, Tom ed.: The Handbook of Knowledge-Based Policing, Current Conceptions and Future Directions. Chichester, John Wiley & Sons. 2008. 45.

³¹³ „Hazánkban is fontos szerepet töltenek be a társadalmi bűnmegelőzésben az önkéntesek, polgárőrök, városőrök. A nem államilag szervezett rendfenntartás sajátos formája volt az USA-ban a vigilantizmus, de a fejlett társadalmak mindegyikében kimutatható a felbukkanása. Általános jellemzői voltak a nem törvényes szerveződés, az adott területen a hivatalos rendfenntartás hiányos vagy elégtelen volta, mozgalmi célként a rend biztosítása. A jelenség tipikusan az új településeken bontakozott ki.” In: KOZÁRY Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan. Kézikönyv a Rendőrtiszti Főiskola Mester szak hallgatóinak, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008. 8. o.

Az Országos Polgárőr Szövetség (továbbiakban Polgárőrség) 1991. március 28-án alakult Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége néven. Ekkor elsődlegesen a kisebb települések biztonsága, a bűnmegelőzés, a közlekedés biztonsága, a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátása érdekében. A Polgárőrség legnagyobb fejlődési szakasza ezt követően a 2000-es évektől kezdődött, amikor is a Fővárosi Bíróság a 14.Pk.66.112/91/15. számú végzésével az Országos Polgárőr Szövetséget az 1997. évi CLVI. tv. 22. §-ának (3) bekezdése alapján 2000. július 6-tól kiemelkedően közhasznú szervezetté sorolta át. Törvény mondja ki, hogy a lakosság élet- és vagyónvédelmének biztosítása érdekében létesült társadalmi önvédelmi szervezetek tagjainak a közbiztonság javítására irányuló, a rendőrséggel együttműködési megállapodás szerint végzett tevékenysége közfeladat. A polgárőr közfeladata teljesítése közben ugyancsak törvény alapján részesül 2000. március 1-től a közfeladatot ellátó személyként fokozott jogi védelemben. A Polgárőrségről szóló törvény (Pötv.) megjelenése a Polgárőrség társadalmi elismerését jelzi. A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2006. február 13-án elfogadta a Polgárőrségről szóló 2006. évi LII. Törvényt. A 2006-os törvényt ezt követően a 2011. évi CLXV. törvény – a Polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól – váltotta. *„A közbiztonság és a közrend megteremtése és fenntartása az állam alapvető joga és kötelessége. A közbiztonság és a közrend fenntartásában részt venni kívánó, a környezetük biztonságáért felelősséget érző állampolgárok számára a polgárőrség nyújt cselekvési lehetőséget. E tiszteletre méltó tevékenység elismerése és megbecsülése fejeződik ki a polgárőrök védelmének és támogatásának állam általi garantálásával. A közbiztonság megszilárdításában fontos szerepet betöltő önkéntes társadalmi szerveződés hatékony működésének biztosítása, valamint e szervezéseknek a rendőrséggel, az önkormányzatokkal, a rendészeti szervekkel és a lakossággal való együttműködése kereteinek meghatározása érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja...”*³¹⁴

Ezzel egyértelművé teszi a Polgárőrség tevékenységi területeit, kijelöli a társadalmi bűnmegelőzés civil oldalán azt a pontos és egyébként igen széles cselekvési sávot, amelyben szerepet szán az önkéntes közreműködésnek.

³¹⁴ A Polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény

„5. § (1) A polgárőr egyesület a helyi rendőri szervnél kezdeményezi a 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti együttműködési megállapodás megkötését. A helyi rendőri szerv az együttműködési megállapodás megkötésére irányuló kérelmet – a kézhezvételt követő – 30 napon belül, javaslatával együtt köteles felterjeszteni a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságra. A megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság az együttműködési megállapodást a kérelem és a helyi rendőri szerv javaslatának kézhezvételét követő 30 napon belül köti meg.”³¹⁵ A Polgárőrség általános célja a közösségi bűnmegelőzésen belül a civil, lakossági közreműködés biztosítása a bűncselekmények megelőzése érdekében, ennek alapja a lakosság szűkebb körében megnyilvánuló pozitív érzelmi kötődés mind a lakóközösségre, mind a lokális környezetre negatívan ható jelenségek távoltartására, megakadályozására. Gondolok itt arra, hogy sem a Polgárőrség, sem pedig más szervezet nem lenne képes csupán saját erővel és eszközeivel fellépni bármi nemű, a közbiztonságot veszélyeztető helyzettel szemben, ahhoz a lakosság hozzájárulása szükséges. A polgárőr szervezet széleskörű együttműködést alakít ki a települések biztonságában, a közbiztonság fenntartásában érdekelt állami, önkormányzati szervekkel és társadalmi szervezetekkel.

A társadalmi szervezetek közül a Polgárőrség elsősorban azokkal törekszik kölcsönös kapcsolatok kialakítására, tevékenységének összehangolására, amelyek működése a településfejlesztés, közlekedésbiztonság növelése, a lakosság egészségügyi helyzete, a természet- és a környezetvédelem, a karitatív tevékenység, a vagyonbiztonság, az állampolgárok érdekeinek érvényesítése, a nevelésügy területére irányul.³¹⁶ Kiemelten fontos együttműködés jellemzi tevékenységüket a rendészeti szervekkel. A rendőrség mára a „legnagyobb stratégiai partnerként” tartja számon a Polgárőrséget, ami fordítva is igaz azzal, hogy feladatát sokszor a rendőrség mellett, abba részben beépülve³¹⁷ kívánja ellátni.

³¹⁵ Uo.

³¹⁶ Polgárőr kézikönyv. Bűnmegelőzési és szakmai ismeretek polgárőrök és polgárőr vezetők részére – Az Országos Polgárőr Szövetség kiadványa, Budapest, 2003., 77. o.

³¹⁷ „A beépülés stratégiája: Ennek lényege, hogy a civil szervezet rendkívül szoros kapcsolatot, együttműködést alakít ki az illetékes állami szervezettel, éppen ezért ez eléggé veszélyes módszer. A beépülési stratégia biztosítja ugyan a civil szervezetek számára a teljes informáltságot és a helyi ügyekbe való beleszólás jogát, ugyanakkor némileg megkérdőjelezi civil jellegüket, s konfliktushelyzetekben valószínűleg legitimitásukat is.” In: NÉMETH Zsolt: Rendészet és civilszféra. Oktatási segédanyag. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2013. 12. o.

„A polgárőr típusú kezdeményezések a rendőrséggel való meghitt viszonyra építettek, miközben törekedtek arra, hogy mind külsőségekben, mind önkéntes feladatvállalásaikban, mind pedig eszközeikben és módszereikben modellezzék a professzionális rendvédelem képét.”³¹⁸ Az Országos Polgárőr Szövetség, mint egyesület a lakosság széles körében elterjedt és megbecsült szervezet, tagjai főként az adott település polgáraiból tevődnek össze, akik ellenszolgáltatás nélkül végzik a feladataikat. Legyen szó idősebb vagy fiatalabb tagról, a közterületen és más egyéb rendezvényeken vagy biztosításokon ellátott feladataik miatt közismert személyekké válnak, akiknek – akár csak egy fegyveres rendvédelmi szerv tagjának – magánéletükben is példás életmódot kell tanúsítaniuk. Ezek az emberek azok, akikben a lakosság feltétel nélkül megbízik, tőlük is egyfajta szolgáltatásként a közrend védelmét várják el. Ugyanakkor szintén ők azok, akik ha megfelelő elérhetőséget biztosítanak a lakosok számára, közvetlen értesülést kapnak egy-egy folyamatban lévő bűncselekményről, közbiztonságot befolyásoló tényről vagy eseményről is.

A legtöbb települési Polgárőrség az alábbi tevékenységeket látja el: felvilágosítás, tájékoztatás, meghatározott eseményeken történő részvétel, helyszínen való tartózkodás és ott a rend fenntartásában való közreműködés, objektum, közterület vagy esemény megfigyelése, továbbá az eljáró szervek, hatóságok tevékenységének támogatása és segítése.³¹⁹ Amennyiben megvizsgáljuk a Bács-Kiskun megyében működő polgárőrsegeket, akkor az alábbiakat tapasztaljuk; A Polgárőrség a rendőrség segítségével folyamatosan tájékoztatja a lakosokat a jelenlegi közbiztonsági helyzetről, a potenciális áldozattá válási tényezőkről, bűnmegelőzési tanácsokról, amelyeket legtöbbször írásban juttatnak el a lakosokhoz. Rendőrségi képzéseket követően a kijelölt rendőri koordinátorok (pl. körzeti megbízottak) előadásokat tartanak, közleményeket, szórólapokat, újságot vagy magazint készítenek. A mozgó figyelőszolgálat a másik, talán legjelentősebb szolgálati forma a Polgárőrségnél, amikor is a települések közterületein, külterületeken, a lakókörnyezetben előforduló bűncselekmények megelőzése érdekében látják el feladatukat.

³¹⁸ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 292. o.

³¹⁹ Polgárőr alapismeretek – Az Országos Polgárőr Szövetség módosított kiadványa Budapest, 2009. 24. o.

Manapság már több olyan sajátos polgárőri fellépést is ismerünk, ami nagyban befolyásolja az adott terület, térség közbiztonságát. Ilyen lehet a nyugdíjat szállító postás kísérése, hiszen a lakott területeken kisebb számban fordult elő ez idáig postás elleni rablás, mint a kevésbé lakott külterületeken. Ilyen módon teljesítenek szolgálatot mezőőrökkel, természetvédelmi őrkkel, amely szolgálatok ugyan csak nagyban befolyásolják a közrendet. Számos, a polgárőrök számára egyre pontosabban meghatározott feladat látszik kirajzolódni a szervezet szolgálatellátásain belül, de mindenekfelett a legfontosabb a polgárőri jelenlét és kapcsolattartás. A polgárőr jelenlétével távol tartja a bűnös szándékú idegen személyeket, bűnmegelőzési hatást vált ki az adott területen, képesítésénél fogva képes felismerni és megakadályozni a folyamatban lévő bűncselekményeket, továbbá a tudomására jutott bűnmegelőzési és bűnüldözést szolgáló információkat az arra hivatott szervnek átadni. *„A közterületen vagy lakott területen kívül szolgálatot teljesítő polgárőr tevékenysége során térjen be az üzletekbe, vendéglátóhelyekre, az útvonalába eső tanyákra, majorokba, munkavégzési helyekre, köszöntse a tulajdonost, az ott dolgozókat, érdeklődjön tapasztalataikról, megfigyeléseikről.”*³²⁰

Számtalan kutatás alátámasztja, hogy azok, akik jobban élvezik a szomszédságot, a társadalmi kohéziót, a társadalmi tőkét és a kollektív hatékonyságot, kevésbé félnek a bűnözéstől.³²¹ Szükséges ezért említést tenni a polgárőrök által is szorgalmazott SZEM, azaz a „Szomszédok Egymásért Mozgalom” működéséről.³²² Egy szervezet, ami nem akar mást, mint ami természetes: szomszédokat, akik figyelnek egymásra. A mozgalom lényege, hogy az egymás szomszédságában lakók az átlagosnál sokkal jobban figyelnek, vigyáznak egymás értékeire és közvetlen lakókörnyezetükre, felelősséget éreznek saját és mások személyi, tárgyi értékei iránt. Az egymás iránti figyelem és felelősségvállalás eredményeként nyilvánvalóbbá válhatnak a gyanús események, és – ha bizonyossá vagy akár csak feltételezhetővé is válik, hogy azok törvénysértéshez, károkozáshoz vezethetnek – lehetőség nyílik időben a rendőrség vagy a Polgárőrség értesítésére. Ugyanígy nagyobb az esély arra, hogy az egyedül élő, az idős vagy a beteg ember időben jusson segítséghez. A mozgalom biztonságot nyújt az egyénnek, a családnak akkor is, ha bármennyi időre elhagyja otthonát, de nagyobb biztonságot nyújt az otthon lévőknek is. Ma Magyarországon számos helyen működnek SZEM közösségek, akár egyesületi formában, akár informálisan.

³²⁰ Polgárőr alapismeretek – Az Országos Polgárőr Szövetség módosított kiadványa Budapest, 2009. 30. o.

³²¹ TAYLOR, Ralph: Fear of Crime, Social Ties, and Collective Efficacy. Maybe Masquerading Measurement, Maybe Déjà Vu All Over Again. Justice Quarterly 19. 2002. 773-792. o.

³²² Polgárőr alapismeretek – Az Országos Polgárőr Szövetség módosított kiadványa Budapest, 2009., 43. o.

A polgárőr szervezetek általános bűnmegelőzési feladataik részeként, a lakossági kapcsolataik fejlesztése, a bűnmegelőzési tájékoztató munka, valamint az értesítési és reagálási lehetőségek biztosításával gondoskodnak e kétségkívül hasznos bűnmegelőzési módszerek a népszerűsítéséről és fenntartásáról. A SZEM bármely lakóközösségben létrehozható, legyen szó lakótelepről, családi ház az övezetről, faluról, hétvégi telekről, nyaralóról vagy éppen tanyáról. A mozgalom optimális működése akkor biztosított, ha a lakóközösségnek legalább egy részét sikerül bevonni. A szerveződés lehet informális vagy formális. Adott esetben a külterületeken sokkal jellemzőbb az informális, ám ilyenkor sokkal odafigyelőbb és segítőkészebb „szemekkel” találkozhatunk. A mozgalom, még ha számos helyen nem is így említik, fokozatosan eltűnik a nagyobb településekről, a lakosok elszigetelik magukat, személytelenné válnak és anonimitásba burkolóznak.³²³

A Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság illetékességi területén Kunpeszér kivételével minden településen (Kunszentmiklós, Szabadszállás, Dunavecse városokban, Kunadacs, Szalkszentmárton, Tass, Apostag, Dunaegyháza községekben) működik polgárőr szervezet, melyek mindegyike tagja a Bács-Kiskun Megyei és az Országos Polgárőr Szövetségnek.

A polgárőr vezetőkkel a Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság vezetősége napi szinten kapcsolatban van, a feladategyeztetés, koordináció napi szintű. A Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság vezetői állományából a rendészeti osztályvezető és a körzeti megbízotti alosztályvezető látják el az összekötői feladatot. A polgárőr vezetők és a rendőrkapitányság vezetése negyedévenként értékelő, egyeztető ülést tart, valamint a Kistérségi Egyeztető Fórumok meghívott vendége a térségi polgárőr összekötő, akivel a kijelölt összekötők heti kapcsolatban állnak. Heti szinten tájékoztatják az egyesületek vezetőit az általuk megadott elektronikus levelezési címen keresztül a Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság illetékességi területén bekövetkezett jogsértésekről, bűnmegelőzési és bűnfelderítési céllal. A különböző településeken szolgálatot teljesítő polgárőrök a szolgálat megkezdésekor és befejezésekor a rendőrkapitányság ügyeletére bejelentkeznek, ahol az ügyeletestől megkapják azokat az információkat, melyek nem sértik a szolgálati érdeket. A szolgálatparancsnokok napi szinten dokumentálják a polgárőrök szolgálatának kezdetét, befejezését és a tőlük beérkező információkat.

³²³ GOLDSTEIN, Herman: Problem-oriented Policing, McGraw-Hill. Inc., New York. 1990. 22. o.

A Polgárőrséggel való szoros együttműködésnek köszönhetően az elmúlt években a rendőrkapitányság illetékességi területén rendezett nagyobb tömegeket vonzó rendezvényeken kiemelt jogsértés nem történt. A polgárőröket bevonják a területen lévő nagyobb volumenű rendezvények biztosításába, így a Kunszentmiklós Városi Napok, a dunavecsei Hídi Vásár, a szalkszentmártoni Motoros Napok, továbbá a nemzeti ünnepek alkalmával. A sikeres együttműködést jelképezi továbbá a fokozott közterületi, tanyás, körözési, közlekedésrendészeti és egyéb bűnmegelőzési akcióba bevont polgárőr egyesületek tagjaival közösen végrehajtott szolgálatok eredménye, az oktatási intézmények környezetében történő, visszatérő ellenőrzés útján ellátott kimagasló bűn- és baleset-megelőzési tevékenységük. A hétvégeken fokozott számban (esetenként 2–4 együttműködő fővel) adtak közös szolgálatot a polgárőrök a rendőrökkel, ezáltal megelőzve a szórakozóhelyek körül kialakuló rendbontásokat.

VIII.4. Az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek

„Képes-e az adott társadalom intézményesített szervezete ellenőrzés alatt tartani a bűnözést és a hivatalos társadalmi kontroll útján normálissá tenni a mindennapi életet?”³²⁴ – tette fel a kérdést Szabó András 1980-ban, amikor az újkori magyar kriminológia a bűnözés tendenciáját, annak még jóval kevesebb számú bűnügyi keletkezését tárgyalta. Ezzel rámutatott a célzottan más, a közbiztonság³²⁵ megteremtésében részt vevők szükségzerű bevonására. A magyar rendőrség a rendszerváltást megelőzően kizárólagos privilégiumot élvezett a közbiztonság megteremtésében, amit egynéhány külső segítőtől eltekintve kifejezetten zárt közegben végzett. A rendszerváltás idején megjelenő jogszabályok (pl. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény) és ezzel együtt a bűncselekmények növekvő száma ösztönözte a lakosságot önvédelmi civil szervezetek, mint a Polgárőrség megalakítására. A civil szervezetek hatékonysága azonban nem pusztán a hatósági jogkörökkel való felruházáson és azok gyakorlásán múlik, hanem a közigazgatás más szereplőin.

³²⁴ SZABÓ András: Bűnözés – ember – társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 138. o.

³²⁵ „A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségeik tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki. Ennek mérésére, elemzésére a fejlett demokráciákban egyre bonyolultabb és pontosabb módszereket alkalmaznak. Ilyenek például az áldozatok megkérdezésén vagy a lakosság széles köreiben végzett vizsgálatok eredményein alapuló elemzések. Nálunk ezek még nem részei az intézményesen szervezett tájékoztatásnak, ilyen típusú információk nem állnak a jogalkotó rendelkezésére.” In: 115/2003. OGY határozat a Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájáról.

A rendőrség 1949 óta „a centralizált, katonai elvekre épülő, a civil közigazgatástól elkülönülő államrendőrségi modellként”³²⁶ szerveződött, és a decentralizációs folyamat a rendszerváltást követően sem vette kezdetét. Szükség volt tehát valamilyen módon lokális alapokra helyezni a közbiztonság megerősítését. Az egységes közbiztonsági stratégiát mellőző politikai színtér az új, 2011. évi önkormányzati törvénnyel nyitott a decentralizálás felé. Az új évezred elején az angol és walesi rendőrség megalkotta az úgynevezett bizalomépítő rendőrség (reassurance policing) követelményrendszerét. A modell alapja a társadalom által elvárt rendészeti tevékenység kialakítása, a bűnözéstől való félelem eloszlatása. Fő prioritás volt a közbiztonsági tevékenység lakosokkal való elfogadtatása, ezáltal a felderítési hatékonyság javítása.³²⁷

Hazánkban szintén történt próbálkozás külföldi modellek meghonosítására. A legutóbbi projekt esetében a körzeti megbízotti szolgálat közösségi rendőri modellé történő kialakítását kezdeményezték. Ennek során az úgynevezett „Svájci Alapból” támogatott modellkísérlet négy városban került bevezetésre: Miskolc, Nyíregyháza, Szeged és Zalaegerszeg. „A Svájci-Magyar Együttműködési Programnak köszönhetően 476 millió forint svájci támogatás tette lehetővé, hogy az azt kiegészítő magyar támogatással együtt 2012 és 2016 között mindösszesen 560 millió forint felhasználásával Miskolcon, Nyíregyházán, Szegeden és Zalaegerszegen lehetőség legyen a közösségi rendészet modelljének alkalmazás szintű kipróbálására. A Belügyminisztérium, az Országos Rendőr-főkapitányság, valamint az érintett megyei rendőr-főkapitányságok részvételével megvalósított projekt célja az volt, hogy a rendőrség a helyi közösségek tagjaival közösen azonosítsa a közbiztonsági problémákat, és az azok feloldására vonatkozó megoldások kidolgozásába és végrehajtásába nagyobb mértékben vonja be a lakosságot. A közösségi rendészet filozófiája alkalmas lehet arra, hogy a rendőrkapitányságok hatékonyabban, a közösség igényeinek megfelelőbben használhatják fel erőforrásaikat. A projektben részt vevő állomány képzését követő egy évben került sor annak elemzésére, hogy a közösségi rendészet eszközrendszere – amelyet már több évtizede alkalmaznak többek között Svájcban, az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban – mennyiben tudja kiegészíteni a hagyományos magyar rendőrségi modellt, eljárásrendeket.

³²⁶ FINSZTER Géza: Rendészetelmélet, NKE-RTK, Budapest, 2014. 58. o.

³²⁷ ANDREW, Millie – HERRINGTON, Victoria: Bridging The Gap: Understanding Reassurance Policing. The Howard Journal 2005/44. 41-56. o.

A rendőrkapitányságok kijelölt munkatársai egyebek mellett fogadóórák, bűnmegelőzési előadások megtartásával járultak hozzá az állampolgárokkal való közvetlenebb kapcsolat kialakításához, a rendőrség és a polgárok közötti bizalom megerősödéséhez. A projekt záró rendezvényének résztvevői bemutatták és értékelték a tapasztalatokat és az elért eredményeket.”³²⁸ A pilot keretében önkéntes jelentkezés alapján, 40 fő körzeti megbízott részesült továbbképzésben a community policing terén, azonban a projekt kommunikációja nem volt alapos az érintett állomány felé. A kollégák szóbeli elmondásuk alapján főként a bizonytalanságok miatt nem mertek jelentkezni. Félték, hogy a pilot további elvonást fog eredményezni alapfeladatuktól, és félték a további leterheltségtől is. A pilotba bevont településeken kialakított körzetekben körülbelül 15 000 állampolgárra jutott egy közösségi rendőr. Ennek kapcsán a közrendvédelmi tapasztalattal rendelkező szakértők aggályosnak neveztek és előre jelezték, hogy ilyen magas lakosságszám esetében csak korlátozottan lehet eredményes a közösségi rendőr tevékenysége.³²⁹

A community policing az angolszász országokban³³⁰ bevezetett rendőrségi modell, amely természeténél fogva nélkülözi a centrálisan működő rendőrség elveit. Számos közösségi rendészettel foglalkozó tanulmány azt a megállapítást tette, hogy a lakosok szeretik ezt a rendőrségi modellt, és nagyobb biztonságban érzik magukat, ha ott alkalmazzák, ahol élnek és dolgoznak.³³¹ A korábban említett programba bevont körzeti megbízottak függetlenül voltak más feladatoktól. Nem szükséges további strukturális átalakítás, a feladatba bevont rendőrök polgárbarát szemléletének tükrözése is óriási eredmények elérésére szolgálhat.³³² Meggyőződésem azonban, hogy a magyar rendőrségben szocializálódott, statisztikai szemlélettel felvértezett, reaktív szemléletű rendszerben hosszú távon lehetetlen lett volna az átállás.

³²⁸ Közösségi Rendészeti Projekt. Forrás: <http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/europai-tamogatások/egyeb-forrasok/kozossegi-rendeszeti-projekt> (Letöltve: 2022. 02. 19.)

³²⁹ Buzás Gábor hozzászólása a Rendészettudományi Kutatóműhely, A közösségi rendészet hazai perspektívái címmel 2013. 10. 16-án, az NKE RTK-n megtartott szakmai konferencián In: CHRISTIÁN László: Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. Gondolatok a Rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából. Budapest, 2019. 84. o.

³³⁰ A community policing modellt elsőként működtető országok az Egyesült Királyság, USA és Kanada.

³³¹ SKOGAN, Wesley G.: The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents: A Cross Site Analysis, in Dennis Rosenbaum (ed.), The Challenge of Community Policing. Testing the Promises. Thousand Oaks, SAGE Publications. California, 1994.

³³² WYCOFF, Mary An – SKOGAN, Wesley G.: Community Policing in Madison: An Analysis of Implementation and Impact. In: Rosenbaum, Dennis P. (Ed.): The Challenge of Community Policing. Thousand Oaks, London–New Delhi, 1994. 75-91. o.

A reaktív szemlélete kapcsán Brain-Robinson-Cosner megközelítése szerint a lakosok csak két fő okból érintkeznek a rendőrséggel. Az egyik, amikor egy jogsértés elkövetőjévé, áldozatává vagy tanújává válnak, a másik, amikor a média közleményében értesülnek tevékenységéről.³³³ Az átállást ugyanakkor nehezítették a 2015-re kicsúcsosodó illegális migráció, a folyamatos elvonó tényezők, mint például a területi vagy országos szintű biztosítási feladatok, akciók, vagy éppen a közlekedésrendészeti helyzetnek az EU fehér könyve által sürgetett javítása kapcsán felmerülő kötelezettségek.

A körzeti megbízotti állomány ugyanis – eredendően saját körzetében, de – felelős a fentiekért is. Az állami rendőrség és a piaci alapon működő magánbiztonsági cégek dichotómiája mellett harmadik útnak szokták nevezni a közösségi rendészetet, ami az erősen hierarchizált és társadalomtól elszakadt rendőrség helyett a lakossággal együttműködő rendőrré helyezi a hangsúlyt.³³⁴ Más kérdésként vetődik fel a finanszírozás, miszerint kisebb települések kevesebb anyagi háttérrel indulnának a közbiztonság megteremtésében. Ugyancsak fontos kérdés a helyi politikai érdekek lokális jellegű képviselete a rendészeti szerv által.

Az Alaptörvény elszakította ugyan a rendészeti feladatokat a honvédelemtől, ezáltal közelebb helyezve azt a közigazgatáshoz, de a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én kihirdetett (házánkban az 1997. évi XV. törvénynél becikkelyezett) európai egyezményben foglaltak – miszerint *„a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania”*³³⁵ – az új önkormányzati törvény által mégsem teljesültek be.

³³³ BAIN, Andy – ROBINSON, Bryan K. – CONSER, Jim: Perceptions of Policing: improving communication in local communities. International Journal of Police Science & Management, Vol. 16, No. 4, 2014. 268. o.

³³⁴ CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Publikon Kiadó. Pécs, 2010. 423-426. o.

³³⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourghban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. bekezdése. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegv_doc.cgi?docid=99700015.TV (Letöltve: 2019. 07. 22.)

Legyen szó közösségi rendőrségről³³⁶ avagy probléma orientált rendőrségről,³³⁷ az adott közösség hatványozottabban magáénak tekinti a rendőrt, és nem csupán lakhely szerinti, hanem szervezeti hovatartozása miatt is. Az önkormányzati rendőrség létrejöttének igencsak távlati (legalább 10–15 évre elhúzódó) lehetőségei lennének egy esetleges radikális kormányzati döntés útján, azonban a jelenlegi tendenciák szerint az egyes rendészeti feladatokat ellátók létszámának és jogkörének bővítésére mutatkozik nagyobb esély.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 17. pontja szerint az önkormányzat közreműködik a település közbiztonságának biztosításában. Az új önkormányzati törvény által az önkormányzatok lehetőséget kaptak a 17. § rendelkezései szerint, hogy *„(1) a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet által végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, az együttműködési megállapodásra, valamint a szervezet működésére vonatkozó szabályokat, továbbá az e feladatokat ellátókkal szemben támasztott személyi feltételeket törvény határozza meg. (4) E § rendelkezéseit alkalmazni kell akkor is, ha az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott feladatokról nem önálló szervezet létrehozásával gondoskodik.”*³³⁸

A következő mérföldkő a decentralizálás felé vezető jogszabályi környezet kialakításában az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (továbbiakban: ERF SZ törvény) volt.

³³⁶ „A közösségi rendőrség hatásfokát negatívan befolyásolja, nehezíti a lakosság eltérő nemzetiségbeli összetételéből, eltérő kulturális beállítottságából fakadó változása.” In: BOTTOMS, A. –TANKEBE, J.: Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminology. Journal of Criminal Law and Criminology 102(1), 2012. 112-170. o.

³³⁷ „A probléma orientált rendőrség fogalmába később több európai fogalom is beépült, mint például a szituatív bűnmegelőzés fogalma.” In: CLARKE, R. V.: Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope. In. Crime and Justice: An Annual Review of Research, Chicago, 1983. évi 4. szám. 225-226. o.

³³⁸ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (Letöltve: 2019. 07. 22.)

Az ERFSZ törvény egyszersmind rendészeti feladatokat ellátóknak kiáltotta ki a természetvédelmi őrt, az erdővédelmi szolgálat tagját, a hegyőrt, a hivatásos vadászt, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetet, a rendészeti feladatok ellátására jogosult erdészeti szakszemélyzetet, a halászati őrt, a közterület-felügyelőt, az önkormányzati természetvédelmi őrt és a mezőőrt. Részben formaruha viselését, az általuk foganatosítható intézkedéseik, kényszerítő eszközök³³⁹ alkalmazásának és személyes szabadságot korlátozó intézkedéseik lehetőségeit, azok kivizsgálását és az együttműködés rendjét szabályozza. Az egyes rendészeti feladatokat ellátók létszáma folyamatosan emelkedik, 2019-re a 10 000 főt is meghaladták.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személy így válik az önkormányzatok által a helyi közbiztonság megteremtésében kulcsfontosságú és több ízben hatáskörrel egyedül rendelkező szereplőjévé a közbiztonság megteremtésének. „Annak köszönhetően, hogy a mai magyar rendőrség nemcsak bűnfelderítő, prevencionáló és bűnüldözési feladatokat lát el, hanem valóban a közösség érdekében, a biztonság megteremtéséért a nap 24 órájában fáradozik, látható eredményt ér el: a magyar lakosok és az országban tartózkodó polgárok biztonságban érezhetik magukat. Mindezt úgy érte el, hogy az Alaptörvényből és különböző jogszabályokból levezethető társadalmi érdekek, és értékek védelmét megteremtette. Ha a helyi illetékességű szervek vonatkozásában mérnénk mindezt, akkor is jól látható, hogy az alapfeladatok mellett – helyi szinten, akárcsak központi, és területi szinten is – a segítő szándék és a szolgáltató jelleg mennyire jelen van.

A rendőrség általános feladata, és a klasszikus vezetési rendszer alapján meghatározott feladatszabás, információgyűjtés, elemzés, értékelés, és célmeghatározás nem különül el. A generális céloknak minden szervezet és szervezeti egység maximálisan megfelel.”³⁴⁰ A rendőrség és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek és munkáltatóik közötti együttműködés településenként, járásonként és megyénként is egészen biztosan eltérő. Az általam ismert és koordinált Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság fenti szereplőkkel történő együttműködése nagyban illeszkedik a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság által képviselt profilba.

³⁴⁰ KOVÁCS István: Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Célmeghatározás, vagyis a feladatok kitűzésének, és tisztázásának folyamata. Rendőrségi Tanulmányok, 2018b/3. szám, 134. o.

A közös feladatellátás egyes helyi szerveknél nehézségekbe ütközik, bár a települések fekvéséből és jellegéből adódóan a rendészeti feladatot ellátó személyek működésével kapcsolatban eltérő igények mutatkoznak. A közös szolgálatokat a közrendvédelmi/rendészeti osztályvezetők és az őrsparancsnokok közvetlen irányítása mellett az alosztályvezetők és a körzeti megbízottak szervezik heti rendszerességgel. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekkel történő kapcsolatfelvétel legjelentősebb hozadéka az információáramlás.

Több bűncselekmény elkövetője is rendészeti feladatokat ellátó személyek segítségével kerül elfogásra. A külterületi közös járőrözés mellett a rendezvénybiztosításokban is tevékeny szerepet vállalnak, ezzel is segítve a rendőrség munkáját. A kiemelkedő szakmai intézkedések, így szabálysértési és büntető feljelentések, elfogások és előállítások magasabb számban figyelhetők meg azon jogsértések tárgyában, amelyekhez sajátos szakterületi ismeret szükségeltetik.

A közös szolgálatok ellátása nem nevezhető sablonosnak, azok mindig célhoz kötöttek, biztosítják a bevont rendőri erők hatékony kihasználását. A rendőrkapitányságok és a munkáltatók között folyamatos írásbeli és szóbeli kommunikáció zajlik, azonban a szakmai fejlődés elősegítésére főként a közös szolgálatok és az azokat megelőző eligazítások szolgálnak. A szervezett és végrehajtott közös szolgálatok értékelésére változóan, általában havi rendszerességgel kerül sor a közrendvédelmi (rendészeti) osztályvezetők/őrsparancsnokok által személyesen, vagy akadályoztatás esetén telefon útján. Nagyobb volumenű akciók szervezésekor közvetlenül annak befejeztével megvalósul az együttműködés értékelése.

Az értékelések alkalmával minden esetben előirányoznak és szerveznek további közös szolgálatokat. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekkel, szervezetekkel teljesített közös szolgálatok száma az elmúlt évek tapasztalatai alapján a fejlődő szolgálatszervezési rendszer útján folyamatos. A közösen ellátott szolgálatok során a kölcsönös intézkedési aktivitást és felkészültséget jellemzi a megfelelő arányú intézkedési mutató, a lefolytatott intézkedések jog- és szakszerűsége, az illetékességi területen történő magasabb óraszámú jelenlét.

A szervek vezetőivel, tagjaival a kapcsolattartás napi szinten működik, melynek köszönhetően a közös szolgálat szervezése igazodik a szervek napi feladataihoz, az aktuálisan felmerülő problémákhoz, igényekhez. A törvényben meghatározott rendészeti feladatokat ellátó szervekkel történő közös értékelők megtartására éves szinten kerül sor. Ezek során a közös kinyilatkoztatások alapján mind a rendőrkapitányságok, mind a munkáltatók részéről kölcsönösen konstataálható, hogy az együttműködés jól teljesül. Bár a rendészeti feladatokat ellátó személyek száma egyre növekszik, nem minden településen teljesítenek szolgálatot.

Az ERFSZ törvény hatálybalépésétől 2015. december 31-ig a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság 45 együttműködési megállapodást kötött az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek munkáltatóival. Az illetékességi területen a 2012. évi CXX. törvény hatályba lépése óta a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellen hatóságunkhoz panasz nem érkezett. Az érintett személyi körhöz tartozó közreműködők részére évente egy alkalommal valósul meg elméleti és gyakorlati képzés, amelynek célja a jogszerűbb, szakszerűbb és hatékonyabb együttműködés. Ennek során a rendőrök és a rendészeti alkalmazottak a gyakorlati végrehajtáson túl további szakmai kérdéseket tesznek fel egymásnak, ezáltal megismerik azokat a tapasztalatokat és módszereket, amelyek révén célravezető intézkedések foganatosíthatók.

A rendőrség egyik fő célkitűzése, hogy a lakosság biztonságérzetének megőrzése, illetőleg javítása érdekében a lehető legszélesebb körben használják ki az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekben, valamint az általuk képviselt erő- és eszközpotenciálban rejlő lehetőségeket. A körzeti megbízotti szabályzatról szóló 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás alapján a körzeti megbízottak éjszakai szolgálatteljesítésre egyedül nem oszthatók be, így elengedhetetlenül szükséges a rendészeti feladatokat ellátó személyek eddigieknél is fokozottabb bevonása a közterületi szolgálatba. A hely- és személyismeretüknek köszönhetően a lakcímkutatások, elővezetések, a körözött személyek tartózkodási helyének megállapítása során több esetben szolgáltatott releváns információt a mezőőrség munkatársai. A mezőőrökkel folytatott közös járőrszolgálatok célja a termőterületeken elkövetett jogsértések, így elsősorban a terménylopások megakadályozása, az elkövetők tettenérése.

A BKMRFK illetékességi területén található a Gemenc Zrt. szekszárdi, illetve hajósi erdőszeteinek, továbbá a Duna–Dráva Nemzeti Park területének egy része is. Ennek köszönhetően illetékességi területünk vadban, halban és erdőben is kiemelkedően gazdag. Ezeknek a természeti kincseknek a megőrzése érdekében a külterületeken szolgálatot teljesítő körzeti megbízottak a *vadőrökkel*, hivatásos vadászokkal, halászati őrökkel és a *természetvédelmi őrszolgálat* munkatársaival teljesítettek közös szolgálatot.

A közös szolgálatok alkalmával járőrszolgálat keretében ellenőrizték a védett szárazföldi, illetve vízzel borított területeket, figyelő szolgálatot hajtottak végre az orvvadászok, illegálisan halászatot folytatók tettenérése céljából. A vadőrökkel folytatott közös ellenőrzések során illegális vadcsapdákat és azok telepítését elvégző elkövetőket találtak, majd fogtak el, valamint segítségünkre voltak kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmény kapcsán az elkövetők felkutatásának érdekében végzett terepkutatáskor is. A halászati őrök és hivatásos vadászok rendelkeznek azokkal az információkkal, amelyek elősegítik a helyi rendőrök (főként körzeti megbízottak) által fokozottabb ellenőrzést igénylő területek és azok sajátosságainak megismerését. Az egyes halak és vadak elejtésének módszereit, szokásait, az elkövetéshez használt eszközöket is ismerik. Nem véletlenül tartanak folyamatosan a BKMRFK több rendőrkapitányságán olyan oktatással egybekötött fórumot, ahol a felek (rendőrök és rendészek) egymás oldaláról világítanak rá több gyakorlati és szakmai fogáson túl olyan eljárási módszerekre, specifikumokra, amelyek a közös elméleti és gyakorlati párhuzamok mentén közelebb viszik mindkét oldalt a jogsértések eredményesebb megakadályozásához, felszámolásához.

A *természetvédelmi őrökkel* folytatott közös feladatellátás célja a védett területek ellenőrzése, a védett növény- és állatfajok megóvása, a védett területeken az illegális hulladék elhelyezésének megelőzése. A közös járőrszolgálatokat főként azok a körzeti megbízottak látják el, akik kiemelkedő hely- és személyismerettel rendelkeznek a frekvenciánál magasabb védett területeken.

Az *erdészeti szakszemélyzet* munkatársaival a rendőrség főként a téli időszakban lát el közösen szolgálatot. Az erdészeti felügyelet – pl. a KEFAG Zrt. – munkatársaival rendszeresen közös „erdészeti akciót” hajtunk végre. Az együttműködések alkalmával a bűnmegelőzés mellett lehetőség nyílik a terület sajátosságainak megismerésére és az információk cseréjére is. Ezek az alkalmak lehetőséget biztosítanak arra, hogy a részt vevő állomány kiemelt figyelmet fordítson az illegális fakitermelések megelőzésére, felszámolására. Folyamatosan ellenőrzik területükön a fakivágások jogosságát, a kitermelt és lerakott fákat. Az erdőben és az erdőt megközelítő útvonalakon lakók figyelmét felhívják a falopások gyakoriságára, valamint arra, hogy mindennemű faáruszállítást kísérjenek figyelemmel.

A *közterület-felügyelet* munkatársaival elsősorban piacok, vásárok alkalmával látunk el közös szolgálatot, de bevonjuk őket a lakótelepek tisztaságának megóvása, a városközpontokban szabálytalanul parkoló gépjárművek kiszűrése érdekében, valamint a külterületeken történő illegális hulladék lerakásának megakadályozása céljából is. Fontos kiemelni, hogy a közterület-felügyelők, hasonlóan a polgárőr szervezetek tagjaihoz, rendszeresen vesznek részt a rendezvények biztosításában, az árvízi védekezésben, ahol területlezárásokban, forgalomterelésekben segítik a feladat végrehajtásába bevont rendőri erők munkáját. *„És minél inkább centralizált a szervezetük, a helyi bajokkal szemben annál tehetetlenebbek. A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesítenie. Ennek következtében minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra ahelyett, hogy együttműködné vele.”*³⁴¹ Így fogalmaz Finszter Géza, amikor a rendőrséget, mint önálló rendészeti közeget említi a közbiztonság, mint produktum szavatolásakor, majd gondolatát tovább folytatva négy kriminálpolitikai „próbálkozást” említ.

³⁴¹ FINSZTER Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 273. o.

Elsőként a Polgárőrséget, másodikként a rendészeti feladatokat ellátó személyek legitim fizikai erőszakkal történő felruházását,³⁴² harmadikként a rendőri szervek és egységek dekoncentrált módú szervezését és negyedikként a máig utópiának számító önkormányzati rendőrséget. A Polgárőrség és a rendőrség összefogása rávilágított arra, hogy a közbiztonság minősége ténylegesen függ a kooperációtól. Az egyes rendészeti feladatokat ellátók – a fokozott büntetőjogi védelmüket, vagy akár hivatástudatukat figyelmen kívül hagyva – máig civilek maradtak a rendőrökkel szemben, ami ugyancsak egy kapocs, vagy akár egy kulcs lehet a rendőrség és a közösségek párbeszédének dotációja terén.

VIII.5. Család- és gyermekjóléti szolgálat

A tradicionális társadalmakban a gyermek- és felnőttkor szinte észrevétlenül, átmenet nélkül következett be. A mai társadalmak „gyermekközpontúbbak,”³⁴³ azonban ez közel sem jelenti azt, hogy minden gyerek megfelelő szeretetben és gondoskodásban részesül. A fiatalok védelmét szolgáló állami intézmények között a rendőrségre is fontos szerep hárul, a rendőrségről szóló törvény szerint a bűnüldözési feladatok mellett a bűnmegelőzési tevékenység is része a rendőri munkának. A gyermekekre és fiatalokra leselkedő társadalmi veszélyek a történelem során számos alkalommal megújulni látszanak, folyamatosan változnak, és a kor előrehaladtával sajnos a körük kibővül. Talán nem szabadna erről a témáról általánosságban beszélni, hiszen a veszélyforrások nem csupán társadalmi fejlettségtől, de több, akár földrajzi és természeti adottságoktól is függenek, ezért szeretném ezt a továbbiakban Magyarország területére és társadalmi berendezkedésére leszűkíteni. Magyarországon jelenleg 1 417 000 fő 14 év alatti gyermekkorú és közel harmad ennyi 18 év alatti fiatalok él.³⁴⁴

³⁴² „A második kísérlet az önkormányzati fenntartású közterület-felügyelet megerősítése, illetve az olyan formációk felújítása, mint a mezőrő, hal- és vadőrök intézménye. A közterület-felügyeletet önkormányzati irányítású szakrendészetnek tekinthetjük, e terület azonban egyes speciális (a helyi közbiztonság védelmét szolgáló) hatásköröket gyakorol, és rendészeti kényszerintézkedéseket csak szűk körben és csak a rendőrség felügyelete mellett alkalmazhat. Ha korlátozott mértékben is, de társadalmi rendeltetése a helyi közrend és közbiztonság védelme. További következtetés, hogy a szabálysértési bírságoláson túl, igaz, csak módjával, de a legitim fizikai erőszak fogalma alá vonható kényszerintézkedések alkalmazására is jogosult. Erre figyelemmel a közterület-felügyelet a települési önkormányzatok irányítása alatt működő rendészeti szerv, amelyik egyes rendészeti feladatokat a legitim erőszak monopóliumának birtokában teljesít. A másodiknak jelzett kísérlet terméke a korábban már ismertetett 2012. évi CXX. törvény is.” In: FINSZTER Géza: Rendészet. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 273-274. o.

³⁴³ PERGE Bertalanné: Gyermek és Ifjúságvédelem rendőri feladatai. Forrás: <http://bunmegelozes.eu/pdf/kodex6.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 13.)

³⁴⁴ Forrás: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-35_hu (Letöltve: 2022.04.11.)

A rájuk leselkedő veszélyek nem csupán kortól, de nemtől, fejlettségtől, családi háttértől, anyagiaktól, lakókörnyezettől is függenek. A legfontosabbnak tartom magának a családnak és az iskoláknak a megemlítését, hiszen ezek azok a helyek és csoportok, ahol a gyermekek a legtöbb idejüket töltik, a legtöbb impulzust kapják, ezeken a pontokon érkeznek feléjük a legtöbb szocializációs folyamatokat befolyásoló hatás. „*A gyermekvédelem alapvetően állami feladat, azonban mint a legtöbb ilyen tevékenység ez sem éri el a célját a civil lakosság közreműködése nélkül.*”³⁴⁵ Nem volt ez azonban mindig állami feladat. Pontosabban egyik legnagyobb mérföldkőként az 1925-ben életre keltett Zöldkeresztes Mozgalom kíván említést, amely *kikényszerítette*³⁴⁶ az államtól elsősorban a falvakban az anya- és csecsemővédelmet, az iskolás gyermekek egészségvédelmét, illetve a legveszélyesebb fertőző betegségek (TBC, malária, nemi betegségek, trachoma) elleni küzdelmet.³⁴⁷

Kijelenthető azonban, hogy ettől még mindig koncepció nélküli volt a gyermekvédelem, és ezt hazánkban csak 1948-ban fogalmazták újra, amikor is elkezdődött az iskolák és óvodák államosítása is, létrehozták az Országos Gyermekvédelmi Munkabizottságot, és ténylegesen megjelent a nevelés modernkori felfogása. A jelenkort tekintve a gyermek elhanyagolásának, a rossz bánásmódnak a jeleit azok a szakemberek észlelhetik elsődlegesen, akik napi kapcsolatban vannak a gyermekkel, vagy akik ismerik a családot, a gyermeket (gondozónő, pedagógus, orvos, védőnő).

Fontos, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek olyan kapcsolatba kerüljenek a családdal, hogy a rizikófaktorok és jelek felismerhetőek legyenek számukra. Az Országos Rendőrfőkapitány 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítása a családon belüli erőszak kezelésére rendszeres együttműködési és kölcsönös jelzési, intézkedési kötelezettséget ír elő a rendőrség számára a gyermekjóléti szervekkel.

³⁴⁵ NÉMETH Zsolt: Rendőrség és gyermekvédelem. Kriminológiai Tanulmányok 2002/39. sz. 139. o.

³⁴⁶ „*A kikényszerítés stratégiája: Ha egy hiányzó szolgáltatás iránt nagy társadalmi szükséglet mutatkozik, akkor a kormánynak ahhoz kell energiát kifejtenie, hogy az adott ellátást megszervezze. Ha viszont az öntevékeny szervezetek már elindították (bár hosszabb távon fenntartani nem tudják) a szolgáltatást, s kellő drámaisággal képesek prezentálni az összeomlás veszélyét és az abból származó társadalmi károkat, akkor a kormányzat kényszerhelyzetben van, hiszen a tétlenség önmagában is negatív döntésnek, a támogatás megtagadásának számít.*” In: Németh Zsolt: Rendészet és civilszféra. Oktatási segédanyag. Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Budapest, 2013. 11. o.

³⁴⁷ Magyar Katolikus Lexikon: Zöldkeresztes Mozgalom. Forrás: <http://lexikon.katolikus.hu/Z/Z%C3%B6ldkereszt%20mozgalom.html> (Letöltve: 2022. 01. 22.)

Egyúttal előírja, hogy a rendőrség kössön együttműködési megállapodást a városi önkormányzat jegyzőjével és a városi gyámhivatallal, valamint a rendszeresített adatlapon jelezzen a gyermekjóléti szolgálatok felé, ha eljárása során kiskorú veszélyeztetettségét állapította meg. A hatályos utasítás további feladatokat szab meg a bántalmazott, eltűnt, avagy más módon veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatban, összhangban a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezéseivel, egyben a rendőrséget fuzionálja a rendőrségi törvényben meghatározott jelzőrendszerhez, ezzel túllendítve azt a működésbeli reagáló és bünfelderítő szerepén a bűnmegelőzés irányába.

A gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások rendszerét a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvtv.) szabályozza. A Gyvtv. direktívái lefektetik az ellátásokra vonatkozó alapvető szabályokat, ellátási formákat, továbbá a működtetésre vonatkozó kötelezettségeket. A jogszabály a gyermekek védelmének rendszerét négy fő kategóriába sorolja: pénzügyi és természetbeni ellátások, gyermekjóléti alapellátások, gyermekvédelmi szakellátások és hatósági intézkedések.

A család- és gyermekjóléti szolgálatot minden települési önkormányzatnak kötelezően biztosítani kell a szociális, mentálhigiénés problémákkal küzdő vagy egyéb krízishelyzet megoldásához segítséget igénylő gyermekek, egyének, családok számára. A család- és gyermekjóléti szolgálat a családsegítés keretében biztosítja a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást; a pénzügyi és természetbeni ellátásokhoz, valamint a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájárás megszervezését; a szociális segítő munkát; a közösségfejlesztő, egyéni, csoportos preventív programokat és szolgáltatásokat; a kríziskezelést; valamint a nehéz helyzetben élő családokat segítő szolgáltatásokat.

A család- és gyermekjóléti szolgálat által nyújtott gyermekjóléti szolgáltatás a gyermek érdekeit védő speciális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.³⁴⁸

³⁴⁸ Forrás: <https://csaladitudakozo.kormany.hu/gyermekjoleti-alapellatasok-rendszere> (Letöltve: 2022. 02. 18.)

Példaként említeném a Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság illetékességi területén működő a Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény Család- és Gyermekjóléti Szolgálattal való együttműködést. A bűnügyi szolgálati ág, illetve a bűnügyek feldolgozásával foglalkozó rendészeti, kiemelten a körzeti megbízotti állomány a lefolytatott nyomozások során folyamatosan írásbeli tájékoztatót küld azokról az ügyekről, amelyek sértettjei fiatal-, illetve gyermekkorú személyek, továbbá azokról az esetekről is, ahol gyermekkorú, valamint fiatalkorú személyek válnak bűncselekmény áldozataivá. A tájékoztatók a rendszeresített formanyomtatványon, illetve határozat formájában kerülnek megküldésre. A jelzőrendszer működtetése folyamatos. Tapasztalatunk, hogy a gyermek-, illetve fiatalkorúakat érintő, illetve az általuk elkövetett jogellenes cselekmények száma növekszik, ezzel nagyobb teher hárul a feladatban részt vevő hatóságokra.

Bács-Kiskun megyében egyedülként a Kunszentmiklósi Rendőrkapitányságon, kiemelten Kunszentmiklós városban működik évek óta az ifjúságvédelmi járőrszolgálat, melynek során a rendőr járőrök a családvédelmi szervek képviselőjével közösen iskolaidőben ellenőrzik a vendéglátóhelyeket. Az ifjúságvédelmi járőrszolgálat lényege, hogy tanítási időben hetente minimum egy alkalommal, a tanításmentes időszakban, például a nyári szünetben pedig főként hétvégeként az éjszakai órákban történik az ellenőrzés, melynek célja a gyermek- és fiatalkorú személyek áldozattá válásának megelőzése. A gyakori iskolai hiányzás, lógás, be nem fogadó, ellenséges iskolai környezet és az iskolai erőszak mind olyan kockázati tényezők, amelyek sértik a gyermek integrációját.³⁴⁹ A járőrszolgálat során a rendőrség közrendvédelmi (egyenruhás) állományából általában 1–2 fő rendőr és a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkatársa a tanköteles korú személyeket iskolaidőben a közterületen, nyilvános szórakozóhelyen felkutatja.

A rendőr a gyermeket igazoltatás alá vonja, személyi adatait megállapítja. A családsegítő és gyermekjóléti szolgálat az igazoltatott tanköteles személyt tájékoztatja, és megelőző jelleggel felhívja a figyelmét az iskolai képzés alóli kibúvás hátrányos hatásaira. Szükség esetén az igazoltatott személy személyi adatait további hivatalos eljárás céljából a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat hatóságunktól megkéri, és tájékoztatja a tanintézményt és az igazoltatott személy törvényes képviselőjét az iskolalátogatás elmulasztásáról.

³⁴⁹ GOTTFREDSON, Michael R. – HIRSCHI, Travis: A General Theory of Crime. Stanford University Press. Stanford, CA 1990. 234.

Tapasztalatunk, hogy a korábbi évekhez képest kevesebb azoknak a tanulónak a száma, akik iskolaidőben a tanintézmények helyett szórakozóhelyeken, illetve a közterületen lennének. A Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság vezetése és a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat kapcsolattartása naprakész, folyamatos. Ez nagymértékben hozzájárul a két intézmény közötti gyors, szakszerű és eredményes feladat-végrehajtáshoz. Társszerveként a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatot a Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság bevonta a bűnmegelőzésbe is. Közös szolgálatok, akciók során idős, elesett személyeket kutatnak fel, látogatnak meg.

A társszervek a hatáskörükbe tartozó és az idős, külterületi, elesett személyeket érintő ügyekben intézkedtek. A Gyvtv. további kötelezettséget ír elő a jelzőrendszer tagjainak, hogy évi egy alkalommal értékeljék az adott eljárás gyermekvédelmi jelzőrendszerének működését. A jelzőrendszer tagjait a Gyvtv. 17. §-ában taxatív felsorolja, így például ide tartozik a háziorvos, a védőnő, a rendőrség, a köznevelési intézmény vagy a pártfogó. Az éves értékelés során a család- és gyermekjóléti központ beszámol az elvégzett tevékenységéről, az elért eredményeiről, majd a jelzőrendszeri tagok együttműködéséről tett beszámolóikat követően közös stratégiai célokat tűznek ki a következő évre.

VIII.6. Kisebbségi Koordinációs Munkacsoportok a rendőrség és a roma kisebbség együttműködésének jegyében

A kisebbségekkel³⁵⁰ való együttműködés bemutatása előtt mindenképpen szót kell ejteni az esélyegyenlőségről. Az Európai Unió Alapjogi Chartája a III. cím alatt rendelkezik az egyenlőségről, melyből az alábbiak kiemelését tartottam fontosnak:

„20. cikk

A törvény előtti egyenlőség

A törvény előtt mindenki egyenlő.

21. cikk

A megkülönböztetés tilalma

³⁵⁰ „Szükséges determinálni a kisebbség fogalmát. Girasoli Nicola szerint „olyan személyek összessége, akik egy adott országban vagy helységben (településen) élnek, saját (nemzeti), vallási, nyelvi és hagyománybeli identitás olyan szolidaritásérzésben egyesíti őket, amely arra irányul, hogy megőrizzék hagyományaikat, megtartsák és gyakorolják vallásukat, a származásuknak megfelelő szellemben biztosítsák gyermekeik nevelését és oktatását, s hogy mindenben kölcsönösen segítsék egymást.” GIRASOLI, Nicola: A nemzeti kisebbségek fogalmáról. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1995. 37. o.

(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

(2) A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

22. cikk

A kulturális, vallási és nyelvi sokféleség

*Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.*³⁵¹

Az esélyegyenlőség kapcsán számos visszhang és kritika gyűlik, és nem kérdés, hogy sok ember fejében nacionalista érzelmek fogalmazódnak meg, mely fogalmak többnyire elnyomó, becsmérő és felbujtó szavakat foglalnak magukba. Különös, hogy amennyiben az esélyegyenlőség szó mellé teszem a tolokocsis, béna vagy vak jelzőket, az emberek sajnálatot éreznek, segítségnyújtási szándékuk amplitúdója megsokszorozódik.

Ez természetes, hiszen minden egészséges érzetű ember valahol részrehajló és segítségnyújtó, ha a másik emberen, annak valamilyen fogyatékosága miatt kell segíteni, számukra a teljesértékű élethez plusz jogokat, azaz pozitív diszkriminatív³⁵² jogosultságokat kell biztosítani. Ennek a törekvésnek az egyik legjelesebb megtestesítője számomra a paralimpia, hiszen egy-egy testileg hátrányos helyzetű embernek nyújt a társadalom lehetőséget, hogy a világ előtt bebizonyítsák teljes emberi mivoltukat, amit ez esetben a szellem, az erő és a kitartás szimbolizál.

³⁵¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:hu:PDF> (Letöltve: 2019. 04. 05.)

³⁵² „A pozitív diszkrimináció angolszász ihletésű fogalmát és a hozzáfűződő elhibázott törekvéseket fel kellene cserélni más formákat és tartalmakat hordozó fogalommal, mint például „esélykiegyenlítés”, vagy „pótlólagos esélyteremtés”. Ugyanis az előbbi fogalom a többségi társadalom számára a többséggel szembeni diszkrimináció, a többség esélybeli és jogbeli háttérbe szorításának üzenetét hordozza, és előrevetíti az amerikai pozitív diszkrimináció (affirmativ action) hibáinak és deficitjeinek hazai ismétlődését.” In: PÓCZIK Szilveszter: Cigány integrációs problémák. Budapest, 2003., Forrás: <https://www.okri.hu/images/stories/kutatok/pocziksizilveszter/ekonyvek/cigany%20integracios%20problemak.pdf> (Letöltve: 2022. 03. 08.)

Megvizsgálva az ORFK teljes vezetői utasítását tartalmazó jegyzéket, megállapítható, hogy a rendőrség már 2004-ben külön utasítással foglalkozott a fogyatékos személyek jogainak rendőrségi eljárásokban történő érvényesítésével és esélyegyenlőségük biztosításával,³⁵³ míg a kisebbségi önkormányzatok jogainak érvényesítésével, így a roma kisebbségi önkormányzat és a rendőrség együttműködése³⁵⁴ hét évvel később, 2011-ben került utasításba.

A modernkori demokrácia alapköve, hogy minden ember egyenlő, függetlenül attól, hogy melyik társadalom tagja, melyik nemhez, kaszthoz tartozik, milyen identitásokkal rendelkezik. Ezt az alapjogot, az egyenlőséget az Alaptörvény a XV. cikkben az alábbi módon foglalja össze:

„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”³⁵⁵

Az Alaptörvény nem rendelkezik egységes esélyegyenlőségi törvény megalkotásáról, így annak hiánya nem alkotmányellenes. A jogalkotó ennek okán szabadon döntheti el, hogy milyen eszközöket vesz igénybe a hátrányos megkülönböztetések kiküszöbölésére.³⁵⁶ A jogalkotó e törekvését jelképezi azonban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv).

³⁵³ A fogyatékos személyek jogainak rendőrségi eljárásokban történő érvényesítéséről és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 4/2004. (II. 19.) ORFK utasítás

³⁵⁴ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás

³⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye XV. cikk.

³⁵⁶ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat az antidiszkriminációs törvényről.

Az Ebtv tehát nem másra hivatott, mint hogy minden ember számára jogot biztosít ahhoz, hogy egyenlő méltóságú személyként élhessen, azon szándékától vezérelve, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson a hátrányos megkülönböztetést elszenvedők számára, kinyilvánítva azt, hogy az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás előmozdítása elsősorban állami kötelezettség, tekintettel az Alaptörvény II. és XV. cikkére, valamint a Köztársaság nemzetközi kötelezettségeire és az európai közösségi jog vívmányaira.³⁵⁷

VIII.6.1. Az együttműködés szüksége

„Lényeges igény, hogy a hazai rendészeti szakemberek hivatásuk művelése során tudják, értsék, hogy a társadalom domináns összetettsége – a fontossága és a természete szerint – miként »rajzolja át« közvetlen világunk szociális folyamatait. De legalább ennyire fontos az is, hogy kialakuljanak és formálódjanak azok a szakmai kompetenciák, készségek és jártasságok, amelyeknek az etnikai, nyelvi, vallási, kulturális sokszínűséggel (multikulturalitással) összefüggésben a rendészeti szakma nélkülözhetetlen alkotórészévé kell válniuk.»³⁵⁸

Együttműködés létrehozása a romákkal és szintókkal:

Szorosan összefügg az etnikai sokszínűséggel kapcsolatos ismeretterjesztéssel, hogy a közösségi rendészeti képzés során ki kell térni azokra a jó gyakorlatokra, amelyek a romákkal és szintókkal való együttműködésre építenek, és problémamegoldás-központú megközelítést képviselnek.³⁵⁹

Ennek során a rendőröknek sajátos szakértelmet kell szerezniük a következő területeken:

- kommunikáció (a helyi roma és szintó közösségek nyelvén is);
- a különböző vélemények meghallgatása;
- bizalomépítés és közvetítés konfliktusokban;
- kreatív megközelítés a közösségi ügyekben, például a közösségi csoportok megszervezésében;
- problémamegoldás a „SARA”-módszer (Adatgyűjtés, Elemzés, Válasz, Értékelés –

³⁵⁷ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.

³⁵⁸ KOZÁRY Andrea – VALCSICSÁK Imre: A rendészeti munkában felhasználható vallási és etnikai ismeretek: Etnozsociográfia. NKE RTK, Budapest, 2014. 8. o.

³⁵⁹ KONRAD, Oto – ŠÚRYOVÁ, Eva: The Pilot Project of the Police Specialists for the Work with Communities in Slovakia, Presentation at the Bucharest Conference on ‘The Implementation and Harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers, Bucharest, 4-5 May 2006 [Konrad, Oto – Šuryová, Eva: A közösségi munkára szakosodott rendőrök kísérleti programja Szlovákiában, előadás a „Romákra, szintókra és utazókra kidolgozott nemzeti stratégia végrehajtásáról és harmonizációjáról” szóló bukaresti konferencián, Bukarest, 2006. május 4-5.] 310. o.

Scanning, Analysis, Response, Assessment) vagy a „Problémaelemzési modul” segítségével;³⁶⁰

- az általános stratégiai rendelkezések átültetése a gyakorlatba, valamint a közösség problémáinak közvetítése a rendőri vezetés és más felelősök felé.³⁶¹

Az együttműködéshez azonban két fél szükséges. Az általános feladatokat ellátó rendőri szervén túl szükséges megemlíteni a Cigány vagy Roma Nemzetiségi Önkormányzatokat. A rendőrség partnerét ebben a kérdéskörben szándékosan említettem két módon. Bár a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek oktatási, kulturális és média jogai alatt a cigány elnevezést is alkalmazza. *„Londonban 1971. április 8-12. között megtartott Első Roma Világkongresszuson, az ott jelenlévő, különböző cigány népcsoportokhoz tartozó küldöttek, konszenzussal azt fogadták el, hogy a világ összes cigány származású emberének közös és hivatalos elnevezése attól kezdve a rom többes számú alakja, azaz a roma legyen.”*³⁶² Ettől függetlenül a köznyelvben továbbra is megmaradt a cigány kifejezés, és számos roma csoport is büszkén használja a mai napig, amit több megyei és helyi roma/cigány nemzetiségi önkormányzat elnevezése is bizonyít. *„Bár a cigányság önkormányzatiságának megteremtése kétségtelen siker, a rendszer, nem utolsósorban a kisebbségi törvény hiátusai, főként az identitásválasztás parttalan lehetőségei és manipulálhatósága, valamint a választások rendszere – a többséghez tartozók is választják a kisebbségi önkormányzatot – miatt számos sebből vérzik.”*³⁶³

360 A különböző modellekről a következő oldalakon található bővebb leírás: SARA – www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/learningzone/sara.htm vagy www.popcenter.org/about-SARA.htm; és a „Problem Analysis Module” [„Problémaelemzési modul”]: www.popcenter.org/learning/pam.

361 OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships [EBESZ: Jó gyakorlatok a rendőrség és a lakosság közötti partneri kapcsolatok kiépítése során] (op. cit., 46. lábjegyzet), p. 27f és 32; lásd még: Danish Center for Conflict Resolution et al., Report on Regional Workshop on Policing Minorities. Human Rights and Conflict Management for Roma Liaison Police Officers [Dán Konfliktuskezelési Központ és mások: Kisebbségeket érintő rendészeti regionális workshop jelentés. Emberi jogok és konfliktuskezelés roma kapcsolattartó rendőrök részére] (op. cit., 96. lábjegyzet), 17f.

³⁶² BÁNLAKY Pál: Alapismeretek a cigányokról (romákról) szociális munkásoknak. Wesley János Kiadó, Budapest, 2007. 9. o.

³⁶³ PÓCZIK Szilveszter: Cigány integrációs problémák. Budapest, 2003. Forrás: <https://www.okri.hu/images/stories/kutatok/pocziksizilveszter/ekonyvek/cigany%20integracios%20problemak.pdf> (Letöltve: 2022. 03. 08.)

A roma önkormányzatok működésének egyik legnagyobb zavarára Póczik Szilveszter mutat rá. Ezt a tézist területi/helyi szintekre is át lehet ültetni. A roma önkormányzatok feladataik végrehajtása során maguktól nem kezdeményeznek és nem is fognak a rendőrség irányába az elmúlt főként 60 esztendő³⁶⁴ tükrében. A rendőrség feladata a későbbiekben tárgyalt módon a kapcsolatfelvétel, majd a közös munka gyümölcsének megízleltetése. Ez roppant nehéz olyan rendszerben, ahol a rég kialakult államhatalmi elvárások nyomán helyi szinten 1-1 főre redukálódott a kapcsolattartás, majd az az 1-1 fő tolmácsolta a közigazgatási (államhatalmi) szerv akaratát.

Ebben a körben a civil szervezetek sem tudnak érvényesülni, mint az Kóczé Angéla szavaiból kicseng: „*A roma civil szerveződések – hasonlóan a magyar civil társadalom szervezeteihez – az jellemezte, hogy az érdekeit hatékonyan képviselő elitcsoportokkal szemben apolitikus, érdekeiket érvényesíteni nem tudó, szervezetlen, dezintegrált roma csoportok állnak, amelyek még civil szervezeti formában is eszköztelenek a döntési folyamatok megváltoztatásában.*”³⁶⁵

A rendszerváltást követően létrejött roma érdekeket kiemelt figyelemmel szolgáló civil szervezetekkel kapcsolatban említést érdemel a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság. Ezek a civil szervezetek azonban a romák jogi érdekeit kívánják védeni reaktív módszerrel, azonban a probléma forrására nem találnak gyógyírt. Ebben a folyamatban közös akaratok, közös kötelezettségvállalások szükségeltetnek, amelyek eredményei nem egy fő, hanem 1-1 csoport/közösség egészén kell, hogy lecsapódjanak. Röviden: az együttműködés csak akkor jöhet létre, amennyiben mindkét fél mögött teljes rendszerkép mutatkozik, előítélet-mentesen a közbiztonság produktumán túl annál fontosabb termék, a társadalmi kohézió erősségének felismeréséért, amit csakis a közös eredmények útján lehetséges abszolválni.

³⁶⁴ „Az 1956 utáni Kádár-rendszerben a megtorló közbiztonsági szemlélet mellé felzárkóztak a munkaerő-gazdálkodási, demográfiai, szociális, kulturális megfontolások. Az MSZMP PB 1961. tavaszi határozata a cigányság helyzetének megjavításáról, munkába állításáról, átneveléséről intézkedett.” In: PÓCZIK Szilveszter: A roma kisebbség egyes szociológiai és kriminológiai problémái (Kutatászáró összefoglalás) Kriminológiai Tanulmányok 2003/40. sz. 100. o.

³⁶⁵ KOVÁCH Imre – DUPCSIK Csaba – P. TÓTH Tamás –TAKÁCS Judit: Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon. MTA Társadalomtudományi Központ (Szociológiai Intézet), Argumentum, Budapest, 2012., 304.

VIII.6.2. Együttműködés az ORFK utasítás tükrében

„A városi és vidéki közösségek közbiztonsága és konfliktusmentes együttélése érdekében programokat kell indítani a rendőrség, a cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek együttműködésével a polgárőrség, a közösségi és szomszédsági bűnmegelőzés, a drogprevenció és a konfliktuskezelés területén a helyi sajátosságok figyelembevételével és a helyi nyilvánosság minél szélesebb körű bevonásával – különösen a konfliktusokkal terhelt településeken.”³⁶⁶

Az Országos Rendőr-főkapitányság 2011-ben az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbség kapcsolatrendszerének megóvása, továbbfejlesztése, az együttműködés hatékonyabbá tétele érdekében szükséges rendőri feladatok meghatározásának érdekében kiadta az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítást. Az utasítás kiadása által a rendőri vezetés megalkotta céljai megvalósításának eszköztudatát a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés jegyében. Így a rendőrség és a roma kisebbség között a konfliktus- és előítélet-mentes viszony megteremtését, kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre, az áldozattá, bűnelkövetővé, illetve szenvedélybeteggé válás elkerülésére és az ismeretterjesztő kommunikációra.

VIII.6.3. Felelősök kijelölése

Az együttműködés megalapozása, felelős személyek kijelölése érdekében a rendőrség szervezeti felépítésének megfelelően központi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportot (a továbbiakban: KKKM) és területi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportot (a továbbiakban: TKKM) hoztak létre. A munkacsoportok tagjait az állományilletékes parancsnokok jelölik ki mind területi, mind helyi szinteken.

³⁶⁶ KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia-Mélyszegénység, Gyermekszegénység, Romák (2011–2020). Budapest, 2011. november, 96. o.

A KKKM vezetője az ORFK Rendészeti Főigazgatóság kijelölt főosztályvezetője, tagjai az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság, az ORFK Rendészeti Főigazgatóság, az ORFK Humánigazgatási Szolgálat, valamint az ORFK Szóvivői Iroda állományából kijelölt egy-egy személy. A TKKM vezetője a területi szerv közrendvédelmi osztályának vezetője, tagjai a területi szerv bűnügyi szolgálati ágának, rendészeti szolgálati ágának, humánigazgatási szakszolgálatának, valamint hivatali szakszolgálatának (szóvivői iroda) állományából kijelölt egy-egy személy. Az országos kisebbségi összekötőt az országos rendőrfőkapitány, a területi kisebbségi összekötőt a területi szerv vezetője a KKKM és a TKKM (a továbbiakban együtt: munkacsoport) tagjai közül jelöli ki. Az összekötő kijelölése során kiemelt figyelmet indokolt arra fordítani, hogy az érintett személyek lehetőség szerint rendelkezzenek konfliktuskezelési, pszichológiai, pedagógiai készséggel és empátiával.

VIII.6.4. Feladatszabás

Az összekötők feladata, hogy ellássák a munkacsoport működésével összefüggő adminisztratív feladatokat, illetve az adott rendőri szervet képviselik a kisebbségi összejöveteleken, fórumokon, rendezvényeken. A munkacsoportok koordinálják a kisebbségi kapcsolattartási, együttműködési feladatokat, így különösen: az áldozattá, bűnelkövetővé, szenvedélybeteggé válás elkerülését, a rendőrség szakmai tevékenységének kommunikációját, a rendőrségről pozitív kép közvetítését, a hivatásos állomány romológiai, konfliktuskezelési és kommunikációs képzését, a rendőri hivatás vállalásának előmozdítását szolgáló stratégiák, programok kidolgozását, valamint a rendőrség és a roma kisebbség közötti konfliktushelyzetek megelőzését.

A roma kisebbségi önkormányzatokkal a kapcsolattartást helyi szinten a rendőrkapitányság vezetője által a koordinációs feladatok ellátására kijelölt kisebbségi összekötő végzi. A munkacsoportok és az összekötők megfelelő kiválasztását követően a megfelelő felmérések és nyilvántartások (melyik településen működik roma önkormányzat és kik a vezetői) elkészítésével a kisebbségi összekötők a roma kisebbségi társadalmi szervezetekkel, alapítványokkal országos, területi és helyi szinten közvetlen kapcsolatot alakítanak ki és tartanak fenn. A TKKM vezetői és a kisebbségi összekötők a KKKM szervezésében évente esetmegbeszélést, konzultációt tartanak, amelyre meghívják az Országos Roma Önkormányzat (továbbiakban: ORÖ) területi roma koordinátorait.

Az országos rendőrfőkapitány évente értékelő értekezletet tart, az azon történő részvételre felkéri az ORÖ képviselőjét. Az éves értékelő értekezleten részt vesznek a KKKM, a TKKM vezetői, valamint meghívást kap az ORÖ rendőrségi összeköttetésért felelős roma koordinátora. Az eseményen értékelik az együttműködési megállapodásban megjelölt célok megvalósulását, a kialakult helyzetet és a közös tevékenységet, a roma kisebbség és a rendőrség közötti kapcsolat országos helyzetét; sor kerül az együttműködésben kiemelkedő munkát végző kisebbségi összekötők és roma koordinátorok tevékenységének elismerésére. A roma kisebbségi önkormányzat által vagy a rendőrséggel közösen szervezett rendezvényeken – a szolgálati feladatok szem előtt tartásával, felkérésre – a rendőrség bűn- és baleset-megelőzési szakemberei tanácsadói tevékenységet látnak el az áldozattá, bűnelkövetővé és szenvedélybeteggé válás tárgykörében.

VIII.6.5. Képzések, kapcsolatjavító programok

A munkacsoportok figyelemmel kísérik azokat a képzési módokat, felkészítő tréningeket, valamint a helyes életvitelre, konfliktuskezelésre irányuló tanulmányokat, elemzéseket, amelyek a roma kisebbséggel kapcsolatban hasznosítható ismereteket nyújthatnak a rendőrség személyi állománya részére. A KKKM szükség szerint, de legalább évente összesíti az adaptálható módszereket, képzéseket és programokat, amelyek alapján – a kriminológiai kutatások legfrissebb eredményeivel kiegészítve – létrehozza a roma kisebbséggel kapcsolatos kriminológiai, szociális kutatások, tanulmányok – TKKM-ek részére is elérhető – adattárát, amelyet a rendőrség belső honlapján (Intranet) elérhetővé tesz.

A rendőrkapitányságok kezdeményezik az illetékességi területükön működő roma kisebbségi önkormányzatok képviselőinél olyan kapcsolatépítő kulturális és sportprogramok szervezését, amelyek a rendőrség személyi állománya és a roma kisebbség közötti kölcsönös előítéletek felszámolását, mérséklését szolgálják.

A rendőrkapitányságok illetékességi területükön a helyi roma kisebbségi önkormányzat bevonásával felmérik azon oktatási intézményeket, iskolákat, alapítványokat, amelyek romák felzárkóztatásával foglalkoznak. Az ORÖ területi roma koordinátorával, valamint a települési roma kisebbségi önkormányzatok (a továbbiakban: TRKÖ) képviselőinek bevonásával felveszik a kapcsolatot az említett intézményekkel és – lehetőség szerint – közreműködnek a felvetett, rendőrséget érintő szakmai problémák megoldásában.

A helyi összekötők a roma kisebbségi önkormányzatok képviselőinek kezdeményezésére segítséget nyújtanak a rendészeti szakközépiskolák részére toborzáshoz, valamint nyílt nap tartásához annak érdekében, hogy minél több roma származású fiatal megismerhesse a rendőri hivatást. A roma származású fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében a rendőrség által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szóló ORFK utasításban meghatározott pályázati lehetőségek minél szélesebb körben történő megismerése érdekében a munkacsoportok, valamint a helyi összekötők szükség szerint megkeresik a roma kisebbségi önkormányzatok vezetőit, tisztségviselőit.

VIII.6.6. Problémamegoldás, konfliktushelyzetek kezelése

A koordinációs munkacsoportok alkalmazzák a Goldstein által 1990-ben lefektetett problémaérzékeny rendészet (problem-oriented policing) elveit annak pontos fogalmi meghatározásai nélkül.³⁶⁷ A munkacsoportok tagjai, a kisebbségi összekötők részt vesznek a kistérségi egyeztető fórumok munkájában; közvetítik a roma kisebbség irányából érkező, illetve a roma kisebbség tagjaira vonatkozóan felmerült problémákat a rendőri vezetőkhez, ezzel egyidejűleg jelzéssel élnek az ORÖ területi roma koordinátora, valamint az illetékes kisebbségi önkormányzati vezető felé.

A KKKM a roma kisebbséggel kapcsolatos konfliktushelyzetek elemzése alapján gyakorlati példákat és helyes megoldási módszereket bemutató szakmai anyagot készít, amelyet a rendőri szakmai tevékenység során, valamint a rendőrök képzésében alkalmazni lehet. A gyakorlati példatár frissítéséről az éves értékelő jelentés elkészítésével párhuzamosan minden évben gondoskodik.

³⁶⁷ A problémaérzékeny rendészet alapelve, hogy a közbiztonságot fenyegető veszélyek felismerése, megelőzése és elhárítása professzionális rendőri feladat. Goldstein négy lépésre osztotta a modellt leképező cselekvések sorrendjét; a) a probléma azonosítása, a megoldandó feladat meghatározása; b) a probléma természetének, jellegének, minőségének a feltárása; c) a megoldáshoz leginkább alkalmas intézkedések megválasztása és azok bevezetése; d) az elért eredmények értékelése. In: GOLDSTEIN, Herman: Problem-oriented Policing, McGraw-Hill. Inc., New York. 1990.

VIII.6.7. Bűnelkövetővé, áldozattá válás elkerülésére irányuló programok

A területi roma kisebbségi önkormányzatok (továbbiakban: TRKÖ), valamint a pedagógiai szakszolgálatok és a települési önkormányzatok segítségével a helyi összekötők szükség szerint részt vesznek az oktatási intézmények nevelési programjainak megvalósításában. A rendőrség biztonságra nevelő programjainak (DADA, Ovizsarú, Iskola rendőre, a helyes szabadidő eltöltéséhez hasznos információt tartalmazó programok) bevezetését – a lehetőségekhez mérten – ki kell terjeszteni azon települések oktatási és gyermekgondozási intézményeire is, ahol a roma kisebbség nagyobb arányban él vagy azt az intézmény kezdeményezi. A rendőrkapitányságok a baleset-megelőzési tevékenység keretében megvalósuló programok szervezésébe bevonják a TRKÖ-t annak érdekében, hogy minél több roma származású fiatal vehessen részt a baleset-megelőzési célú versenyeken, rendezvényeken.

A munkacsoportok az illetékes kisebbségi önkormányzatokkal egyeztetve készítik el a roma kisebbséghez fűződő kapcsolat javítását szolgáló, valamint a bűncselekmények elkövetésének megelőzésére vonatkozó tájékoztató anyagokat. A rendőrség bűn- és baleset-megelőzési szakmai anyagainak, kiadványainak terjesztésébe bevonják a kisebbségi önkormányzatokat.

VIII.6.8. A KKKM működése a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon

A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság évente együttműködési megállapodást köt a Bács-Kiskun Megyei Cigány Önkormányzattal (továbbiakban: BKMCÖ), amely lefekteti a rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti konfliktus- és előítélet-mentes viszony megteremtését, a párbeszéd javítását.

Az együttműködés fő területei a bűnmegelőzés, az áldozattá válás és bűnelkövetővé válás elkerülése, a diszkrimináció megelőzése, az ismeretterjesztő kommunikáció, valamint a felek képviselőinek folyamatos és hatékony kapcsolattartása.

Az együttműködési megállapodás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás tükrében lefekteti a felek közötti kapcsolattartás módját, valamint részükre kötelezettségvállalást állapít meg.

VIII.6.9. Az együttműködés gyakorlati megvalósulása

A BKMRFK valamennyi rendőrkapitányságán folyamatos a bűn- és baleset-megelőzési programok végrehajtása, ami sportrendezvények, vetélkedők, valamint előadások keretein belül valósul meg. A Kecskeméti Rendőrkapitányság referense általános iskolákban tart Szülők iskolája nevű programot. Elindult a Kecskemét Megyei Jogú Város Roma Települési Nemzetiségi Önkormányzat elnökével a „Játsszunk egy csapatban” elnevezésű torna. A prevenciós alapokon nyugvó program a szabadidő helyes eltöltésére, a veszélyes helyzetek elkerülésére hívja fel a figyelmet, hiszen erre a rendőrségnek nagy hangsúlyt kell fektetnie. Tiszakécskén interaktív foglalkozást tartanak a Fészek Alapítvány meghívására. Az ott nevelésben élő gyerekek döntő többsége roma származású.

A rendezvény célja biztonságteremtő és azt fenntartó témában interaktív beszélgetések lefolytatása. A referens, valamint egy bűnmegelőzési főelőadó kolléga elvégezte a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács által kiírt „élménypedagógiai tréner” képzést, így a nevelésben élő gyermekek már részt tudtak venni az általuk megtartott élménypedagógiai foglalkozásokon is.

A Bajai Rendőrkapitányság a bűnmegelőzési előadásokon túl baleset-megelőzési programokat is tart, melyek keretében vetélkedőket, filmvetítéseket, technikai bemutatót, előadásokat szervez a gyalogos és kerékpáros közlekedés témában, valamint rajzpályázatot hirdet.

A Kalocsai Rendőrkapitányságon a bűnmegelőzési előadó a roma önkormányzatok által szervezett lakossági fórumok keretében tart tájékoztatót a gyerekeknek és a szülőknek az áldozattá, a bűnelkövetővé és szenvedélybeteggé válás megelőzése témakörében. A Nebuló Általános Iskolában szervezik meg a Szülői Fórumot, ahova a legtöbb roma származású tanuló jár. A nyár folyamán a helyi gyerekjóléti szolgálattal közösen tartanak bűn- és baleset-megelőzési napot a roma sporttelepen. A kisebbeket még a szülők is elkísérték. Részt vesznek továbbá két roma nemzetiségi önkormányzat kulturális és sportrendezvényén bűn- és baleset-megelőzési tanácsadással.

A Kiskőrösi Rendőrkapitányság RO-MA-NÓ elnevezéssel baleset-megelőzési rendezvényt tart általános iskolásoknak. A kapitányság a drogprevenciót kiemelten kezeli. A DAKK (Dél-alföldi Közlekedési Központ Zrt.) együttműködésében Mozdásban, biztonságban elnevezéssel az EGYMI általános iskola alsó tagozatos tanulói autóbusszos utazáson vesznek részt, ahol alkalmuk nyílik a biztonságos tömegközlekedési eszközökön való utazás szabályaival megismerkedni.

A Kiskunfélegyházi Rendőrkapitányságon a Kiskunfélegyházi Szakmaközi Művelődési Házban Esélynap címmel a fogyatékkal élők, romák, idősek elfogadásának elősegítésére, az esélyegyenlőség jegyében társszervekkel, civil szervezetekkel együttműködve tartalmas bűnmegelőzési, közlekedésbiztonsági délutáni programot szerveznek.

A rendőrkapitányságon Emberkereskedelem, embercsempészet, modernkori rabszolgaság, csicskáztatás, illegális foglalkoztatás megjelenési formái címen konferenciát rendeznek, melyre meghívást kapnak a gyermekvédelmi, bűnmegelőzési jelzőrendszer tagjai, köztük az RNÖ elnöke és rendőrségi összekötője is.

A Kiskunhalasi Rendőrkapitányság kiemelt feladatának tekinti, hogy a cigány származású tanulók minél kevesebbet hiányozzanak az iskolából. Egyre nehezebb feladatuk van, hiszen sok a hiányzó tanuló, aminek a következménye lehet, hogy hamarabb válnak áldozattá, illetve bűncselekmények elkövetőjévé. A 2014–15-ös tanévben bukott cigány tanulók részére a kiskunhalasi cigányházban felkészítő tanfolyam folyt a pótvizsgára felkészítés segítésének érdekében, ahol a 20 bukott tanuló közül 17-en sikeres vizsgát tettek. A gyerekek szabadidejének hasznos eltöltése kapcsán a nyári szünetben bűn- és baleset-megelőzési tájékoztatást, valamint az áldozattá és bűnelkövetővé válás elkerülésének érdekében előadást tartottak.

A Kiskunhalasi Rendőrkapitányság szervezésében évek óta megrendezésre kerül a kiskunhalasi Vári Szabó István Szakközépiskolában a „Sporttal a megelőzésért nemzetközi kézilabdatorna, amelyen a BKMRFK Humánigazgatási Szolgálat munkatársai is részt vesznek, közreműködnek a toborzási és pályaaorientációs feladatok megoldásában. A szociális segítők bevonásával a pályázatra alkalmas diákok a szüleikkel együtt folyamatosan kapcsolatot tartanak a kisebbségi referenssel, aki segít a pályázat ismertetésében, valamint a benyújtásában.

Fontos megemlíteni a roma fiatalok rendőri pályára orientálását, amely kapcsán a BKMRFK valamennyi rendőrkapitánysága végez folyamatos toborzó feladatot. Számos település gimnáziumában, szakközépiskolájában folyik a belügyi rendészeti ismeretek oktatása. A helyi rendőrkapitányságokon dolgozó, pedagógiai ismeretekkel rendelkező tisztek a már korábban működő bűn- és baleset-megelőzési tanácsadáson felül ellátják az ilyen jellegű képzések oktatói feladatkörét. A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK Utasítás és a hozzá kapcsolódó módszertani útmutató felhasználásával a rendőri állomány számára folyamatos oktatás zajlik a kapitánysági állománygyűlések keretében.

Lehetőleg roma előadóval közösen a roma kultúrát ismerő és felkészült rendőrtisztek tájékoztatják az állományt a helyi sajátosságok figyelembevételével a kisebbségben élő társadalmi csoportok tagjaival kapcsolatos konfliktushelyzetek kezelésének lehetőségeiről, a helyszínen végrehajtott rendőri intézkedések során elvárt magatartásról, a követendő protokollról, az előítélet-mentes fellépés jelentőségéről.

Ennek során hasznos és sokoldalúan alkalmazható, a szakmai teljesítményt javító lehetőségek, ötletek kerülnek – interaktív módon – bemutatásra, megvitatásra, figyelembe véve az intézkedések során elvárt magatartást, az objektivitás fontosságát, a követendő protokollt, a megkülönböztetés tilalmát és az előítélet-mentes rendőri fellépés jelentőségét. Eligazítások, állománygyűlések alkalmával az előadók, alegységparancsnokok fokozottan felhívják a figyelmet a cigány kisebbséggel való intézkedés során tanúsítandó toleráns, előítéletektől mentes, kulturált és törvénytisztelő magatartásra, viselkedésre. A rendőrségi összekötő tisztek mind területi, mind helyi szinten valamennyi – az illetékességi területen működő – roma kisebbségi önkormányzattal együttműködnek. A kisebbségi önkormányzatok elnökei jellemzően közvetlenül keresik a rendőrkapitányságok vezetőit. A rendőri vezetők roma témájú ügyekben közös megbeszéléseket és fogadónapokat is tartanak. A BKMCÖ vezetőjét rendszeresen tájékoztatják elektronikus úton az új pályázati lehetőségekről, a cigányság-rendőrség együttműködését érintő információkról. A középiskolás roma fiatalok rendőrré válásának elősegítése, az ösztöndíjasok számának növelése érdekében a BKMRFK Humánigazgatási Szolgálat minden felvételi időszakot megelőzően levélben értesíti a megyében működő roma kisebbségi önkormányzatok vezetőjét. Folyamatos kapcsolattartás útján tájékoztatják a középfokú tanintézmények vezetőit, és rajtuk keresztül az érintett tanulókat a rendészeti pályára irányítást elősegítő pályázati lehetőségekről.

Bács-Kiskun megyében a fiatalokkal való gondoskodásban a prevenciós oktatásokon túl egyre nagyobb az igény a szabadidő helyes eltöltésére való figyelemfelhívásra, a szabálykövető életvitel fontosságára történő tanításra, felkészítésre. A Kiskarácsony nagy biztonság, Játsszunk egy csapatban program – vagy olyan program, amiben a gyermekek önkifejezéséhez adunk segítséget – kiemelten fontos.

Az oktatás mellett hatékonyan felhasználható lenne a Kecskeméti Rendőrkapitányság vonatkozásában fentebb említett élménypedagógiai foglalkozások lehetősége. Már az első ilyen foglalkozás alkalmával látható volt, hogy a fiatalok érdeklődését, bizalmát könnyebb felkelteni, fenntartani. A feladatok után a reflexiós körökben mélyebbről jönnek elő – akár elrejtett, elfojtott – érzések, az indulatkezelésben jobb eredményeket lehet elérni.

E mellett azonban ugyanilyen jelentőséggel bír a szülők képzése is, hiszen a mikrokörnyezeti (családi) hatás a gyermekek életének első szakaszában meghatározó, és élethosszig tartó hatása is van. A Kecskeméti Rendőrkapitányság referense ahhoz készít tematikát, hogy a szülők irányába egy átfogó, segédanyagokkal is ellátott programot tudjon elindítani, melyet a többi kapitányság referensei is tudnak majd hasznosítani a jövőben, hiszen a szülőket megszólítani, őket elérni mindig nehéz feladat. A programok végrehajtásánál szükséges tárgyi, anyagi feltételeket pályázati, egyéb lehetőségekkel lehetne kidolgozni, fenntartani. A kisebbségről való átfogó gondoskodás célja a szabálykövetés, a felelősséget vállalni tudás kialakítása. A kisebbségi referenseknek ebben látjuk nagy feladatát. A bűnmegelőzési előadásokon, közös programokon a roma lakosság nagyobb számban vett részt, mint az előző években, illetve egyre többen érdeklődnek a rendőrség pályaaorientációja iránt. Ez a toborzómunka és a kialakított bizalom miatt valósulhatott meg.

A Kecskeméti Rendőrkapitányság a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitánysággal közösen, A rendőrség és a kisebbségben élő társadalmi csoportok kapcsolat- és viszonyrendszere címmel tartja meg éves konferenciáját a Kecskemét Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzat, a rendőrkapitányság állománya, valamint külső előadók bevonásával. A konferencián előadást tartanak többek között pedagógusok, gyermekvédelmi szakértők, pártfogó felügyelők, valamint konfliktuskezelő szakértők.

A Bajai Rendőrkapitányság sportrendezvény keretében biztosítja a rendőrség és a cigány nemzetiség tagjai közötti viszony közvetlenebbé tételét. A közös foci megrendezésére a Bajai Rendőrkapitányság állománya és a Bajai Cigány Kisebbségi Önkormányzat tagjaiból szervezett csapatok közreműködésével került sor. A sportrendezvény és az azt követő vacsora kötetlen beszélgetést biztosított a résztvevőknek, akik megismerhették egymás személyiségét, szokásait, hagyományait és kultúráját.

A Kalocsai Rendőrkapitányságon a kalocsai roma közösségi házban a Roma Kultúra Napja című rendezvényen bűn- és baleset-megelőzési programmal készülnek mind a gyerekeknek, mind a felnőtteknek. A Bányai Nemzetiségi Önkormányzat rendezésében egész napos Roma Találkozón szintén bűn- és baleset-megelőzési versenyekkel, vetélkedőkkel készül a rendőrkapitányság.

A Kiskunfélegyházi Rendőrkapitányság és az RNÖ közösen szervezi meg évente a Biztonságban Együtt! című rendezvényt, amely a rendőrség és a cigány nemzetiség tagjai közötti viszony közvetlenebbé válását segíti elő. A rendezvényen a gyermekeknek rajzverseny hirdetnek Hogyan látom a rendőri munkát? címmel.

VIII.7. A bizalom szüksége az együttműködésben

*A demokratikus társadalom és piacgazdaság működéséhez szükséges rendet, kiszámíthatóságot és felelősségre vonhatóságot csak a polgárok bizalmát élvező, jól működő rendőrség képes biztosítani.*³⁶⁸ A bűnözésről, a biztonságról és a büntetőpolitikáról alkotott értékelés, a feljelentési hajlandóság, illetve a büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos bizalom megléte vagy hiánya a bűnözéssel kapcsolatos attitűdkezelés társadalmi komponense. Személyi komponensnek tekintjük pedig az áldozattá válásról, személyes veszélyeztetettségről alkotott értékelést, továbbá a bűnözési félelmet és ennek következtében gyakorolt elkerülő hatást.³⁶⁹

³⁶⁸ HINTON, Mercedes S. – NEWBURN, Tim: Introduction. Policing Developing Democracies, ed. HINTON, Mercedes S. – NEWBURN, Tim. New York, Routledge, 2009. 4. o. Idézi: LESS Ferenc: Az alkotmányos jogállam rendőrségének feladatai a politikai demonstrációk biztosításában – nemzetközi kitekintés. PhD dolgozat, NKE-HDI. Budapest, 2017. 45. o.

³⁶⁹ KULCSÁR Gabriella: „Punitiveness and fear of crime in Hungary in the past 30 years,” *Yearbook of 2012*. In: BALOGH Zs. Gy. (szerk.): *Essays of Faculty of Law University of Pécs*. Pécs, 2012. 159. o.

A bizalom kezdeti időszíkjá a jelen. A bizalmat a létező intézményekkel (bíróságok, közigazgatás, adózás), a létező kormánnyal, avagy a meglévő üzleti környezettel kapcsoljuk össze. „Bíz-e Ön az X intézményben? A kérdés azonban implicite a jövőre is irányul, hiszen a bizalom a „mire számíthatok valakitől/valamitől” kérdést is kódolja. Értelmezésünkben a közbizalom lélektani attribútuma a várakozás, a jövőről alkotott pozitív vagy éppen negatív képzet. Minden, ami a múltban és a jelenben valóság, így a kormányzás minden eredménye is, akkor teremt bizalmat, ha képes a jövőre vonatkozóan pozitív várakozást előhívni.³⁷⁰ A közvéleményének megismerése nélkülözhetetlen a rendőrség iránt érzett bizalom feltárása során, hiszen „a lakosság és a közvélemény kollektív tudatossága és bölcsessége nélkül a modernizáció értelmetlen, és a tudomány is csak egymagában kullog.”³⁷¹ A bűnözés és egyéb, az ember által keletkeztetett veszélyek arra ösztönzik a társadalmunk más tagjait, hogy bezárkózzanak, elszigeteljék magukat más emberektől, szervezetektől. Igaz ez a rendőrséggel kapcsolatban is. A sérelmet megélt ember képes elfordulni a biztonságot szavatoló egyéb társadalmi szereplőktől, szolgálatoktól. A bizalom kiemelkedően fontos tényező a bűnmegelőzés, bűnfelderítés kapcsán.

A rendőrök fizetése, technikai felszereltségük, a rendőrség létszáma stb. csak csekély összefüggést mutat a felderítés hatékonyságával (Sung, 2006). Az alkalmazott eljárások, taktikák között persze vannak inkább vagy éppen kevésbé eredményesek (Telep–Weisburd, 2012). Ám az eredményesség nagyban múlik az állampolgárokkal való interakciókon, az állampolgárok együttműködési készségén is. Hajlandóak-e az emberek bejelenteni, ha valami gyanúsat tapasztalnak? Hajlandóak-e információkat adni a hatóságoknak? Hajlandóak-e tanúskodni? Mindezekre nagyobb az esély, ha a rendőrséget és annak munkáját legitimnek tartják, és bizalommal fordulnak felé – ehhez viszont az kell, hogy a rendőrségi munka megfelelően a procedurális méltányosság elveinek (Telep–Weisburd, 2012).³⁷² Történelmünk során kiemelkedő jelentőséggel bír a 1989-es rendszerváltozás. Ezen esemény megkívánja a közte és a létrejött (formálódó) új rendszer közötti összehasonlítást. Több, egymástól független kutatás is arra a következtetésre jutott, hogy az időszakban a lakosság szubjektív életminősége jelentősen romlott, életkörülményeikkel mind többen elégedetlenek, helyzetüket kilátástalannak tartják.

³⁷⁰ KIS Norbert: „A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára,” *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* LXIII. 300.

³⁷¹ KORINEK László: *Félelem a bűnözéstől*. KJK, Budapest, 1995. 172. o.

³⁷² BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Budapest, 2013. 93. o.

Utasi Ágnes szerint ennek elsődleges oka a megbomlott makrotársadalmi integráció: az „újrapitalizálódás” lebontotta a „felülről” kötelezővé tett teljes foglalkoztatottságot és az újraelosztó állami szociálpolitikát. Ugyanakkor, az emberek szintjén vizsgálódva, csökkent a társadalmi csoportok, rétegek önvédelmi összekapaszkodása is, visszaesett a kapcsolathálókon keresztüli forrásáramoltatás, ami akkoriban a hatalommal szembeni védekezést is szolgálta.³⁷³ Maguire ugyancsak rámutat arra, hogy a rendőri szervezetek folyamatosan bővülnek, újabb és újabb feladatokat vállalnak fel vagy szabnak meg részükre. Egyre mechanizáltabb és rugalmatlanabb struktúrákat adaptálnak, növekvő mértékben függenek a technológiától, valamint jellemzőjükké vált a militarizálódás. Ezek a folyamatok jól átgondolt ellenintézkedések nélkül hátrányosan hatnak a bizalomra.³⁷⁴

Ahhoz, hogy a rendőrség eredményes, hatékony, vagyis sikeres legyen, nélkülözhetetlen bevonni, vagy magát bevonatni olyan társadalmi cselekvésekbe is, amelyek látszólag nem kapcsolódnak közvetlenül a feladatrendszeréhez. A postás figyelemmel kísérése a nyugdíjak kiszállításakor, vagy akár közös szolgálat az egyes rendészeti feladatokat ellátókkal nem pusztán szolgáltatási forma. A szolgáltatás csak egy indikátor arra nézve, amelyben segítséget nyújt a szervezet kifelé. *„A rendészet társadalmi szerepét úgy kell meghatározni, hogy a rendészet a konfliktuspotenciál minimumra csökkentésével biztosítani tudja a társadalmi sokféleség együttműködését. A szervezeti és hierarchikus viszonyok átalakításához a szervezetet nyitottá és rugalmassá, a szervezeten belüli hatalmat pedig funkcionális jellegűvé kell tenni. A szervezeti kultúra átalakításához mellérendeltségen alapuló együttműködést, önállóságot, kreativitást, kritikai szellemet preferáló légkört, teljesítmény alapon működő értékelést kell létre hozni. A jogi szabályozás területén olyan változtatásokra van szükség, amelyek a közösséggel való együttműködésen alapuló, azaz szolgáltatói típusú rendészeti modellből indulnak ki.”*³⁷⁵ Mint ahogyan Krémer és munkatársai állítják, a szolgáltatói attitűd egyik alapja az együttműködés.

³⁷³ UTASI Ágnes: A bizalom hálója – Mikrotársadalmi kapcsolatok, szolidaritás. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002. 74. o.

³⁷⁴ MAGUIRE, Edward R.: Police Organizations and the Iron Cage of Rationality. The Oxford Handbook of Police and Policing, ed. REISIG Michael D. – J. KANE Robert. University Press, Oxford, 2014, 69. Idézi: LESS Ferenc: Az alkotmányos jogállam rendőrségének feladatai a politikai demonstrációk biztosításában - nemzetközi kitekintés. PhD dolgozat, NKE-HDI. Budapest, 2017. 46. o.

³⁷⁵ KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin – SZAKÁCS Gábor – VALCSICSÁK Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. *Rendészeti Szemle különszám*, 2010. március, 269–306. o.

Az együttműködés mozgatója azonban összetett. Az egyes személyek és szervezetek, mint a rendőrség, önkormányzatok együttműködését Tyler empirikus kutatások sorozatában vizsgálta. Eredményei alapján az együttműködések más és más helyzetekben is azonos motivációs alapon nyugszanak.

Tyler szociális motivációi:

- Attitűdök, érzelmek. Az adott személyek, intézmények iránt táplált pozitív irányultság, érzés. Pl. a közösség iránti szimpátia, a másokkal való együttlét öröme, vagy a saját társadalmi szerepével (pl. munkakörével) kapcsolatos büszkeség, öröm.
- Identitás. Azonosulás társadalmi csoportokkal vagy szerepekkel és az ennek megfelelő cselekvés.
- Értékek. Elköteleződés bizonyos morális értékek vagy a helyes cselekvés normái iránt. Pl. vallási értékek vagy alapvető erkölcsi elvek (pl. ígéret betartása, kötelességtudat stb.) követése. Ennek a eseteként említi a legitimitást is: az autoritás elfogadása annak tartalmi (a közösség érdekét követi) és procedurális morális jellemzői miatt.
- Hitelesség alapú bizalom és procedurális igazságosság. Az emberek hajlandóak követni számukra hiteles vezetőket, különösen, ha a vezető az eljárási méltányosság elveit is tiszteletben tartja.³⁷⁶

Amennyiben a Tyler-féle modellt a rendőrségi együttműködésekre kivetítjük, abszolút megállja a helyét akár bűnügyi, akár rendészeti területen. Az attitűd, ami összeköti az együttműködési szinteket, a rend megóvása, helyreállítása, a közbiztonság iránti tisztelet, amely az egyén erkölcsi értékein nyugvó jogból és annak társadalmi szerepéből fakad. Az egyes szervezetekkel való együttműködés szélesíti a lakosság tagjaival történő kapcsolatfelvétel lehetőségét. Mindenkinek más-más bizalmi spektruma van, melybe eltérő szintű személyek és szervezetek tartoznak bele. Az állami büntetőhatalom intézményeivel szembeni bizalom megléte vagy hiánya – mint ahogyan arról Beccaria³⁷⁷ beszámolt – nagyban befolyásolja a szervezet eredményességét.

³⁷⁶ Boda Zsolt: Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Budapest, 2013. 45. o.

³⁷⁷ „A későbbi kutatások igazolták Beccaria elméleti tételeit: az állami büntetőhatalom intézményeivel szembeni közbizalom megléte vagy hiánya jelentősen alakíthatja a jogkövetési hajlandóságot.” In: BORBÍRÓ Andrea – KEREZSI Klára (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – I. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium. Budapest, 2009. 118. o.

Elég egyértelmű, hogy a rendőrséggel való aktív vagy passzív együttműködés esélye akkor nagyobb, ha az állampolgárok bíznak a rendőrségben. Egy Tyler és Huo által végzett longitudinális vizsgálat eredménye azt mutatta továbbá, hogy azok nyilatkoztak általuk elkövetett kevesebb normaszegésről, akik önmaguk is bíztak a rendőrség és az igazságszolgáltatás munkájában.³⁷⁸

Ha attól tartanak, hogy bejelentéseiket úgysem veszik komolyan; a rendőrség csak késve reagál, ha reagál egyáltalán a hívásra; ha nem bíznak abban, hogy személyes adataikat megfelelő módon fogják kezelni; vagy hogy őket magukat meg akarják és tudják óvni a bűnözőktől (pl. tanúskodás esetén); ha a korrupció és a részrehajlás árnya vetül a rendőri munkára, akkor az együttműködés jó eséllyel nem fog létrejönni.³⁷⁹

„Az ENSZ jogállamiság-indikátora az intézményi megközelítést alkalmazva a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a börtönök állapotát vizsgálja. Adatforrásai: adminisztratív adatok; szakértők felmérései; közvélemény-kutatások; dokumentumok felülvizsgálata. A három intézmény foglalja magában a 135 indikátort, nevezetesen a rendőrség (41 indikátor), az igazságszolgáltatás (51 indikátor) és a börtönök (43 indikátor).”³⁸⁰ Eszerint nemzetközileg kialakult eljárásrend alapján szorosán összefügg a rendőrség működése az adott társadalom politikája irányába tanúsított elégedettséggel. Amennyiben a rendőrség kevésbé hatékony, akkor az negatívan hat az adott társadalom tagjaiban a szervezet iránt érzett bizalom tárgyában.

A rendőrség hatékonysága kapcsán felderítési mutatókra, nyomozási eredményességre, elfogásokra, letartóztatásokra és egyéb statisztikai mutatókra gondolnánk. A rendőrség egymagában azonban nem képes közbiztonságot teremteni. A rendőrség közbiztonságot szervező munkájának értékelési dimenziói: az objektív, illetve a szubjektív biztonság. Az objektív közbiztonságot szokás statisztikai mutatók alapján jellemezni. Objektív mérceként szolgálhat az elkövetett bűncselekmények, szabálysértések száma, a sértettek száma, az elkövetési érték vagy akár a vagyonvisszaszerzés alakulása.

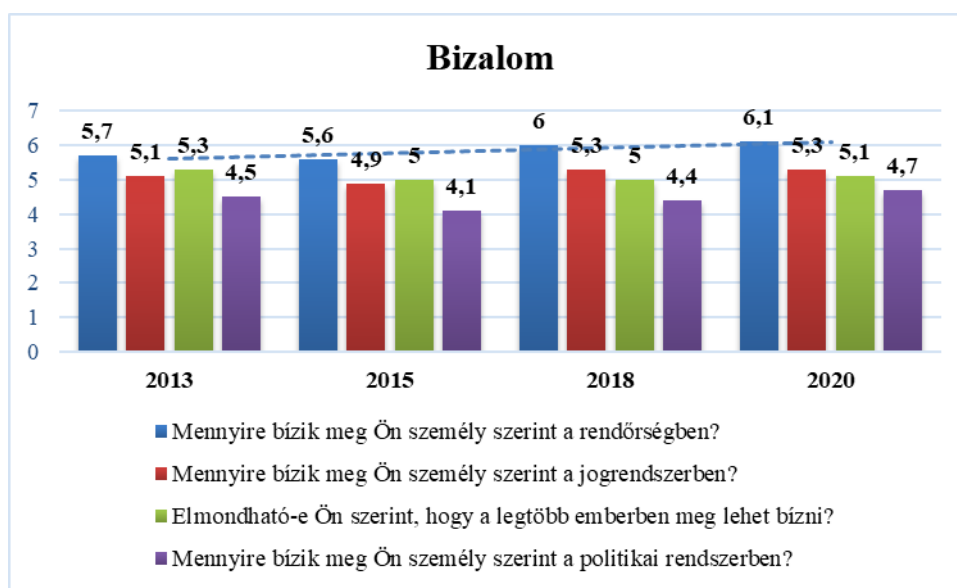
³⁷⁸ TYLER, Tom R. – HUO Y. J.: Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts, Russell Sage, New York, 2002.

³⁷⁹ BODA Zsolt: Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Budapest, 2013. o.

³⁸⁰ KIS Norbert: Biztonság, Bizalom és a jó kormányzás. Államtudományi Műhelytanulmányok 2016. évi 23. sz. 7. o.

A rendőrséget jellemző szám adatok arra alkalmasak, hogy a szervezet teljesítményét vizsgáljuk. A teljesítmény két minőségi kifejeződése, a hatékonyság és a hatásosság között éles határvonalat kell húznunk. Az eredményesség fogalmát nem tekintjük valós értelemben vett minőségi jelzőnek, mert csupán azt fejezi ki, hogy a rendőrség megtett valamit, ami a cselekvések számával kifejezhető.

A szubjektív biztonságérzet mérésénél viszont alapvetően öt rendőri funkciót kell meghatározni, így 1. a közösségi munka, 2. elérhetőség, 3. beavatkozás, 4. helyi nyomozások, 5. a közrend fenntartása.³⁸¹ Amennyiben tehát nyersen fogalmazzunk, az eredményességet tárgyilagossá mutatókkal, statisztikai módon prezentálható értékekkel igazolható objektív közbiztonság vetületeként aposztrofáljuk. A szolgáltatók által nyújtott valós értékek által elért szubjektív biztonságérzet mögött viszont a rendszer tagjainak hatékonysága – így a rendőrségé is – rejlik.³⁸²



28. sz. ábra Az emberekbe és a különböző intézményekbe vetett bizalom átlagértéke

Forrás: KSH (saját szerkesztés)

³⁸¹ KIS Norbert – SZENES Zoltán – VAJDA András – TÁLAS Péter – SCHWEICKHARDT Gotthilf – FEJES Zsuzsanna – KLOTZ Péter – CSÓKA Gabriella: Biztonság és bizalom a kormányzatban. A jó állam mérhetősége. Nemzeti Községi Akadémia. Budapest, 2014. 28. o.

³⁸² FERRARO, Kenneth: Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk. Albany. State University of New York Press. New York, 1995.

A rendőrség iránt érzett bizalommal kapcsolatos társadalmi felméréseknek Magyarországon 2013 óta van regisztrált múltja. Az intézményekbe vetett bizalom mérésére szolgáló 11 fokú skálán a 0 érték jelentette az „egyáltalán nem bízom”, a 10-es a „teljes mértékben megbízom” választ. A kérdések a politikai rendszerbe, jogrendszerbe, rendőrségbe és honvédségbe vetett bizalomra vonatkoztak. Az intézmények iránti bizalom általában gyenge közepes szintűnek mondható.³⁸³

Mint ahogyan azt a KSH felméréséből láthatjuk, a rendőrségbe vetett bizalom az elmúlt hét év alatt kis mértékben emelkedett, 5,7 pontról 6,1 pontra. Ebben nagy szerepet játszott a 2015 végétől Magyarországot jelentős mértékben érintő irreguláris migráció és annak rendészeti kezelése. A politikai intézményekbe vetett bizalom esése sérti a jogalkotó iránt érzett tekintélyt. A biztonság megrendülése által megkérdőjeleződnek a jogállamiság garanciális szabályai.³⁸⁴

Az, hogy a rendőrség iránti bizalom érzete az elmúlt hét évben magasabb volt a politikai rendszer, de még a jogrendszer iránt tanúsított bizalomérzettel szemben is, arra a következtetésre enged jutni, hogy a rendőrség az elmúlt időszakban javított hatékonyságán, ezáltal szolgáltató jellegén is. Vári Vince megállapításával³⁸⁵ egyetértve azonban nem lenne helyénvaló pusztán a bizalmi indexekre hagyatkozni a rendőrség hatékonyságának mérésében, ahhoz komplex felmérés kidolgozása válik szükségessé, melyben a fent tárgyalt eszközökön túl egyéb szubjektumok, visszacsatolások (pl. rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok, bejelentések, köszönőlevelek) is feldolgozandóak lennének.

³⁸³ 2.2.4.5. Statisztikai tábla - Bizalom.

Forrás:https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa012.html (Letöltve: 2021. 02. 06.)

³⁸⁴ ROBERT, Philippe: Les normes de l'état-nation, une hegemonie en crise. Normes et deviances en Europe. Un debat Est-Ouest. L'Harmattan, Paris. 1994. 27-50. o.

³⁸⁵ „Megállapítottam, hogy a rendőrség hatékonysága és társadalmi rendeltetése nem egyszerűsíthető le csupán statisztikai vagy „direkt” elégedettségi mutatókra, esetleg a bizalomindex növekedését mutató felmérések eredményeire. Az erre való redukálás hipokrita, álságos módon, megfogható, egzakt eszközökkel olyan elvont hatékonysági igényt akar kielégíteni, ami a kriminológiai kutatások szerint legkevésbé befolyásolható a konkrét bűnüldözési adatokkal vagy az arról festett kép társadalmi hatásainak propagálásával.” In: VÁRI Vince: A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség PhD értekezés, Miskolc, 2016. 279-280. o.

Jelen kutatás tárgyában nem osztom azonban Caspar Wiebrens meglátását abban, hogy „*a rendőrség nem politikai szervezet, így nem szükséges, hogy közvélemény-kutatások alapján döntse el, hogy mit tegyen és mit ne. Kizárólag a kijelölt és választott hivatalnokokból álló politikai rendszer feladata és joga ezt meghatározni.*”³⁸⁶

Abban viszont egyetértek a Wiebrenst idéző Szikinger Istvánnal, hogy a közvélemény megismerése fontos kiegészítő forrás a hatalmi döntések meghozatalában.³⁸⁷ A modern demokratikus rendőrség alapja azonban, hogy a szervezetet irányító vezetők a hatalom direktívái mellett önálló stratégiai elképzeléssel rendelkezzenek a szervezet hatékonysága érdekében, ezáltal számukra is fontos az ilyen jellegű visszacsatolást figyelemmel kísérni. „*A centralizált szervezet minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett, hogy együttműködné vele.*”³⁸⁸ A rendőrt rendőr képzik... Egy rendőrt arra képeznek ki, hogy munkája sikerének jegyében mindenre, mindenkire gyanakodjon. Ez a rendőri hozzáállás különösen hat: a rendőrség iránt a közösség egyes tagjai részéről kifejtett negatív hozzáállás fokozhatja a rendőrség és a közösség szétválasztását. Bittner megközelítésében a rendőr számára elsődleges feladat a kontroll gyakorlása.

E kontroll során elsődlegesen testi ereje útján érvényesül, szellemi képessége másodlagos. A munka természetét tekintve piszkos, ám egyben misztikus is. Folyamatos előítéletek övezik, aminek oka, hogy tevékenysége során nem kerülheti el a kisebbséget, szegénységet.³⁸⁹

„*Egy szervezet struktúrájának kialakításakor, megváltoztatásakor mindenképpen figyelembe kell vennünk, hogy a formális, látható szervezetnek létezik egy úgynevezett informális, láthatatlan struktúrája, a saját szokásjogával, felépítésével és vezetésével. Amíg az egyikben a ráció és a szervezeti elvárások jelennek meg, addig a másikban a szervezetet alkotó szubjektumok szükségletei.*”³⁹⁰ A kutatások azt mutatják, hogy a rendőrök más szakmákkal elkülönülő személyiségvonásokkal rendelkeznek.

³⁸⁶ Idézi: SZIKINGER István: A rendőrség és a közvélemény. Kriminológiai közlemények. 54. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 1996. 30. o.

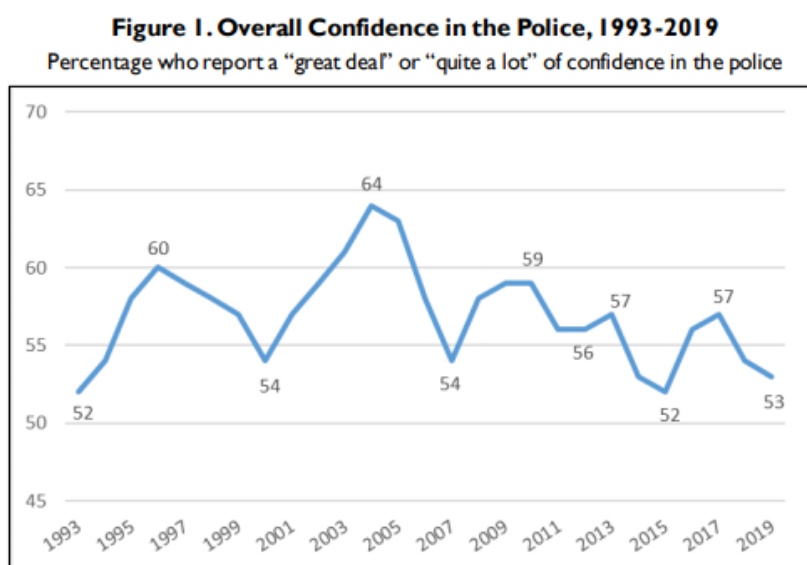
³⁸⁷ Uo. 42. o.

³⁸⁸ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 248. o.

³⁸⁹ BITTNER, Egon: Aspects of Police Work, Northeastern University Press, Boston Massachusetts. 1990. 96. o.

³⁹⁰ KALMÁR Tamás: Rendőri feladatok – szervezeti struktúra. Belügyi Szemle. 2002/9. szám. 58. o.

A hatalom és a veszély, mint a rendőri szakma belső elemeinek kombinációja elszigetelheti a rendőrséget a közösségtől. Ez az elszigeteltség váltja ki a rendőrökben az úgynevezett „mi testvérek együtt, a többi ellenünk” sztereotípiát.³⁹¹ Pepinski szerint a rendőrség minél jobban megismeri azoknak az embereknek a csoportját, akiket szolgál, annál kevésbé érzi fenyegetve magát, az elszigetelődés bomlásnak indul.³⁹² A javuló magyar trenddel ellentétben viszont az Egyesült Államokban folyamatosan csökken a rendőrség iránt érzett bizalmi index. Egy szövetségi felmérés alapján ugyanis az amerikaiak 53%-a „nagyon” vagy „eléggé” bízott a rendőrségben 2019-ben. Csak a katonaság (73%) és a kisvállalkozások (68%) iránti bizalomindex mutatott nagyobb arányt.



Source: Justin McCarthy, “U.S. Confidence in Organized Religion Remains Low,” *Gallup*, July 8, 2019. Full data are linked in the article at <https://news.gallup.com/file/poll/260033/190708ConfidenceInstitutions.pdf>.

Notes: Data markers in the figure indicate points at which the reported confidence levels switch directions.

29. sz. ábra Az Amerikai Egyesült Államok rendőri bizalomindexe³⁹³

³⁹¹ T. MALALIS, Mary Grace: In Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree Master of Science in Criminology. University of Mindanao Davao City The Submitted to: The Faculty of the Graduate School University of Mindanao. 2011. 2. o.

³⁹² PEPINSKI, Harold E.: Issue of Citizen Involvement in Policing Crime and Delinquency. vol. 35, no.3. 1989. 458-470. o.

³⁹³ Congressional Research Service: Public Trust and Law Enforcement— A Discussion for Policymakers. 2020. July 13. 2. o.

A tanulmány bevezetőjében ismerteti azokat a főbb szövetségi stratégiai elgondolásokat, amelyek hozzájárulnának a rendőri szervek iránti lakossági bizalom fokozásához. Ezek közé tartozik: a szövetségi finanszírozás, a bűnüldöző szervek közösségi kapcsolatainak megerősítése, a rendőri erőszakra vonatkozó adatgyűjtések fokozása, testkamera viselése, a közösségre orientált rendészeti szolgálat (COPS) finanszírozása és a kongresszusi hatóság büntető igazságszolgáltatási politika irányába intézett érdekérvényesítése.³⁹⁴

VIII.8. A fejezet összegzése

Az említett együttműködések között marginális különbség lelhető fel. Itt nem csupán a munkakörre gondolok, hiszen abban közös kapocs az ember. A legfőbb különbséget abban látom, hogy bár mindegyik szervezet és a közöttük keletkeztetett együttműködés legfőbb feladata az ember által keltett probléma csillapítása, megszüntetése, azonban a gyermekjóléti szolgálatok módszere a problémák gyökeréig képes nyúlni és ott a legcsekélyebb, pontosabban legszükségesebb módon beavatkozni.

A Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság területi elhelyezkedését, illetékességi területét tekintve településeinek szerkezete és összetétele kapcsán nem alakult ki egyéb olyan civil szervezet, amely közvetlen módon kapcsolódna be a helyi közbiztonság előállításába.

A lakosság és a rendőrség között lévő távolság azonban csökkenni látszik, egyre többen bizalommal vannak a rendőrség irányába. A rendőrkapitányság állományának tevékenysége a kollektív és egyben kooperatív, lokális szinten legteljesebb körre kibővített együttműködés igénye mellett zajlik. Vezetői elvárás a helyi közösségi szereplőkkel történő folyamatos kapcsolattartás, melynek végrehajtása folyamatos utóellenőrzés tárgya.

A Kunszentmiklósi Rendőrkapitányság beosztottjai felé elvárás továbbá olyan lakossági fórumokon (egyesületek, vállalatok által tartott gyűlések, múzeumi értekezlet, polgárőrgyűlések, nyugdíjas klubok) történő részvétel, amelyeken lehetőség adódik a lakosságot a helyi kollektív önvédelmi mechanizmusra történő készítésre főként interaktív előadások megtartása útján.

³⁹⁴ Uo.

Az egyes köztisztviselőben álló és közösségi személyekkel folytatott párbeszéd során törekszünk a hétköznapi tapasztalatainak megosztására, ezzel rávilágítva azokra a jogsértésekre, amelyek az egyes emberek biztonságérzetén felül zavarják a kollektív biztonságot is. A rendőrkapitányság proaktív célja a helyi közösségek elérése, az intézkedések foganatosítása nélküli párbeszéd kezdeményezése.

A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság, valamint a Bács-Kiskun megyei rendőrkapitányságok vonatkozásában a kisebbségi munkacsoportok és a roma nemzetiségi képviselők között az együttműködés jónak mondható, a kapitányságvezetők, a kijelölt kapcsolattartók, valamint az alegységparancsnokok rendszeres kapcsolatot tartanak a kisebbség vezetőivel, az aktuális problémákat a kapcsolattartás során megbeszélik. Eredményként könyvelhető el a kommunikáció magasabb szintje, ami azt jelenti, hogy míg korábban csak a roma vezetők voltak bizalommal a rendőrség irányába, addig napjainkra a roma lakosság több rétegéből érkezik megkeresés, információ- és tanácskérés.

A roma lakosság és a rendőrség kapcsolata között lévő távolság csökkenni látszik, a roma vezetők, de már a roma lakosságból is egyre többen bizalommal fordulnak a rendőrséghez. Látható, hogy a rendőrség ez irányú tevékenysége a munkacsoportok által közelebb viszi a szervezetet annak szolgáltató jellegéhez, mivel *„veszélyforrások feltárására helyezi a hangsúlyt, ezért a társadalmi kapcsolatok létrehozására állandó bizottsági fórumokat teremt és folyamatos párbeszédet folytat a lakossággal. Ilyen a chicagói modell. Előnye, hogy nem enged teret a rendőri önkénynek, és jó kapcsolatokat ápol a kisebbségekkel, valamint a szegényebb rétegekkel...”*³⁹⁵

Biztos lehet-e az út, amelyet a rendőrség, mint a közbiztonság legnagyobb szolgáltatója egy lassan már megszokott, de mégis újnak számító szerteágazóan sokrétű társsal jár be? Az elért eredményeket, összhangot és a rendészet sokszínűvé tételét elhozó együttműködés teszi biztossá a sikert. Ez a kooperáció az elért eredményeken, kiaknázatlan fejlődési lehetőségeken túl komplex szakmai fejlődésre, együtt gondolkodásra és nyitásra ösztönöz. Ezen felül legfőbb érdeme, hogy a korábban kialakult szinergia begyakorolt mechanizmussá válása tovább nyithat a rendőrség civilesítése felé annak konkrét megvalósítása nélkül.

³⁹⁵ FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 488. o.

Az egyes rendészeti feladatot ellátók – a fokozott büntetőjogi védelmüket, vagy akár hivatástudatukat figyelmen kívül hagyva – máig sokkal inkább civilek maradtak a rendőröknél, ami ugyancsak egy kapocs, vagy akár egy kulcs lehet a rendőrség és a közösségek párbeszédeinek fokozása terén. Az együttműködés az állampolgárok részéről (az adó mellett) tanúsított azon fizetség, melyet a rendőrség irányába a közbiztonságért, mint speciális termékért nyújtanak.³⁹⁶

³⁹⁶ FENYVESI Csaba: Rendőrség és marketing. Kézirat. 17. o.

IX. ÖSSZEGZÉS, AJÁNLÁSOK

Jelen értekezés egyik legfontosabb célja egy lehetséges rendészeti stratégia megalkotásának szakmai megalapozása. A rendszerváltást követően a magyar rendőrség irányába érkező valamennyi, a bűnmegelőzés szerepkörét tartalmazó impulzus – a szervezet modernizációs folyamata vizsgálata mentén – nem került felsorakoztatásra. A rendőrség történeti múltjának körvonalai mentén a rendszerváltás adta lehetőségeket megvizsgáltam, és egy területi szerv ez irányú feladatainak bemutatása útján megállapítottam, hogy a rendőrség bűnmegelőzési feladatrendszere folyamatosan bővül. Ráműtöttem azokra az együttműködési formákra, melyek megtestesítik a Magyarország jogrendjébe illeszkedő közösségi és rendészeti bűnmegelőzési aktusokat. Ezek valamennyi elemét szükségesnek látom – akár a hipotéziseimre adott válaszok mentén – a stratégiai tervezés során figyelembe venni.

IX.1. A kutatás hipotéziseire adott válaszok

- 1. Feltételezésem szerint a magyar rendőrség számára a rendszerváltás időszakában kedvező körülmények kínálkoztak ahhoz, hogy reform értékű megújulással illeszkedjék az alkotmányos jogállam szervezetébe. Ennek a disszertációnak feladata megvizsgálni, hogy a rendőrség napjainkig tartó átalakulása miként értékelhető a demokratikus értékek befogadása, a törvényesség és a hatékonyság együttes érvényesítése szempontjából?*

A Magyar Köztársaság 1989. októberi Köztársasági Alkotmánya még ismerte és használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek (honvédség, rendőrség) működése hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, hivatásos szolgálati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) alpontja szerint a végrehajtó hatalom irányításkörébe vonta a fegyveres erőket, a rendőrséget és a rendészeti szerveket azzal, hogy pontos említést nem tesz róluk, nincsenek taxatív felsorolva. Mindezek alapján tehát a Kormány irányítja a rendvédelmi szervek működését, melyet a rendőrségi törvény 4. § (1) bekezdése pontosít. A 2004. évi CIV. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás az alábbi két területen hozott fordulatot.

Az egyik, hogy az Alkotmányba bekerült a rendvédelmi szervek elnevezése, pontosabban az Alkotmány VIII. fejezetének új címe: A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek lett. A módosítás továbbá pontosítással él a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak politikamentessége felől. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény jelentős változást hozott a rendőrség és a határőrség számára, ugyanis utóbbit 2008. január 1-jei hatállyal megszüntette. A rendőrségi törvény létrehozásával és módosításával a sarkalatos törvény révén (az országgyűlés jelen lévő képviselői 2/3-ának szavazata szükséges a módosításához) egyszersmind joguralom alá helyezi az Alkotmány a rendészeti és nemzetbiztonsági feladatokat, tehát a politikai erőknek a törvény alkotása és módosítása alkalmával kölcsönös megegyezésre, konszenzusra kell lépniük. Így született meg és lépett hatályba 1994-ben a rendőrségi törvény, amely joguralom alá helyezte a rendőrség feladatait.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4 § alapján a rendőrséget az alábbi négy, egymással mellérendeltségi viszonyban álló szerv alkotja:

- általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (a továbbiakban: Rendőrség),
- Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ),
- Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK),
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: OIF).

A Rendőrség központi szervre, az Országos Rendőr-főkapitányságra, 19 önálló feladat- és hatáskörrel működő megyei és a fővárosi rendőr-főkapitányságra, az illetékes rendőr-főkapitányság szervezeti egységeiként 154 városi (kerületi) rendőrkapitányságra – amelyből 3 vízirendészeti – és 21 határrendészeti kirendeltségre tagozódik, valamint a rendőrkapitányságok szervezetében feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező rendőrőrsök működhetnek. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény a 46. cikkben már külön nevesíti a rendőrséget a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, azonban nem kiszakítva ezzel a mindenkori politikai hatalom monopóliumából a rendészet általi legitim fizikai kényszer lehetőségét.

Ahhoz, hogy a rendőrség eredményes, hatékony, vagyis sikeres legyen, nélkülözhetetlen bevonni, vagy magát bevonatni olyan társadalmi cselekvésekbe is, amelyek látszólag nem kapcsolódnak közvetlenül a feladatrendszeréhez. A szolgáltatás csak egy indikátor arra nézve, amelyben segítséget nyújt a szervezet kifelé. A civil szférával (Polgárőrség, egyes rendészeti feladatokat ellátók, család- és gyermekjóléti szolgálatok stb.) történő együttműködés kizökkenti a rendőrséget az egyébként szervezeti működéséből adódóan belé kódolt militáris jellegéből. Az együttműködés sikere megerősíti a felek közötti bizalmat. Az állami büntetőhatalom intézményeivel szembeni bizalom megléte vagy hiánya tehát nagyban befolyásolja a szervezet eredményességét. Elég egyértelmű, hogy a rendőrséggel való aktív vagy passzív együttműködés esélye akkor nagyobb, ha az állampolgárok bíznak a rendőrségben. Értekezésemben megállapítottam, hogy a lakosság és a rendőrség kapcsolata között lévő távolság az együttműködés útján csökkenni látszik, egyre többen bizalommal vannak a rendőrség irányába.

2. *A rendészetelmélet kutatói az átalakulás három típusát különböztetik meg: a reformot, a modernizációt és a korszerűsítést. Kérdés, hogy csakugyan ezek az utak nyíltak meg, továbbá hogy a rendőrségi fejlesztések immáron több mint harmincéves történetében ténylegesen milyen alternatívák kínálóztak, és ezek közül melyek valósultak meg?*

Robert Reiner szerint „a korszerű rendvédelem a következő követelményeknek felel meg:

- magas szintű professzionalizmust magában foglaló bürokratikus szervezet, amely jól illeszkedik a közigazgatás egységes rendszerébe,
- a rendőrségi tevékenység törvényben történő szabályozása és az intézkedésekért való törvény előtti felelősség,
- a minimális erőszak stratégiája,
- a pártsemlegesség és a jogszabályok részrehajlásmentes érvényesítése,
- a prevencióorientált rendőrségi jelenlét, a megelőzés primátusa,
- a helyi lakóközösségek értékelésén alapuló és a jogérvényesítés minőségére figyelő teljesítménymérés (a statisztikai szemlélet elutasítása),
- a társadalom szociális összetételét tükröző rendőrségi személyzet (beleértve a kisebbségek képviselőit is.)”³⁹⁷

³⁹⁷ REINER, Robert: The Politics of the Police. Wheatsheaf Books, Sussex, 1992.

Kertész Imre a rendőrség modernizációja és jövőbeli hatékonysága kapcsán 1990-ben két fontos mércét emelt ki, melyet a jogállamiság állít a rendőrség elé. Egyik, hogy a növekvő bűnözés mellett a rendőrségnek meg kell erősítenie a közrendet és a közbiztonságot, mindezt úgy, hogy nem sértheti az emberek jogait. Kertész azonban kiemelte, hogy a biztonság megteremtése társadalmi feladat, a bűnözést a rendőrség önállóan nem képes felszámolni, sőt jelentős csökkenést sem képes elérni.³⁹⁸ Robert Reiner és Denis O' Connor későbbi tanulmányukban arra a további következtetésre jutottak, hogy egy sikeres és hatékony rendőrségi reform csak abban az esetben jöhet létre, ha a rendőrség és a politika között kölcsönös, bizonyított eredményeken nyugvó konszenzus jön létre, melyben a felek egymás mellett, ám autonóm módon hajtják végre feladataikat.³⁹⁹

Átfogó rendészeti stratégia, politikai konszenzus és akarat nélkül a szervezet teljes átalakítására, így decentralizálására vagy dualista modell kialakítására azonban nincs mód. A Magyar Rendőrség megmaradt tehát központilag szervezett egységes bűnügyi és rendészeti rendőrségnek. Ez a TC Team Consult ajánlása mentén abból a szempontból azonban előnyére vált, hogy a váltakozó politikai szemlélet során kormányzati ciklusonként nem torpant meg jelentősen, a kisebb (főként felszerelések, technikai eszközök újítását célzó) modernizációs folyamatok rendszerint végbementek.

Bebizonyítottam, hogy az egyes kormányzatok Magyarországon rendszerint az EU szintjét meghaladó GDP-arányos költségvetést szenteltek a közbiztonságra. A többek között bűnmegelőzési feladatkörrel bővült szervezet folyamatosan bővíti ennek az alrendszerének a hatékonyságát, együttműködő képességét, ezért kijelenthető, hogy a magyar rendőrség a rendszerváltást követően képes volt modernizálódni.⁴⁰⁰ Az értekezésben bemutattam továbbá azt, hogy a rendőrség korszerű, egységes imázst alakított ki, amely megnyilvánul a jelvényben, a demilitarizált jellegű egyenruhában, az épületek, járművek egységes jelölésében.

³⁹⁸ KERTÉSZ Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. III. rész. Belügyi Szemle, 1990/3. szám

³⁹⁹ REINER, Robert – O'CONNOR, Denis: Politics and Policing. The terrible twins. [file:///C:/Users/bezke/Downloads/Politics and Policing From J Fleming ed.pdf](file:///C:/Users/bezke/Downloads/Politics_and_Policing_From_J_Fleming_ed.pdf) (Letöltve: 2021. 02. 23.)

⁴⁰⁰ „Noha az ilyen fordulat az ágazat egészére kihat, nem követelmény, hogy az igazgatási rendszer más elemei is átalakuljanak. A modernizáció akkor is lehet sikeres, ha az csupán egyetlen alrendszert érint.” In: FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. 286. o.

3. *Noha az egyes korszakok belügyi kormányzati irányultsága jól kirajzolódik, átfogó közbiztonsági stratégia mindezidáig nem született, és azt a korszakon átívelő biztonsági stratégiák sora sem pótolja. Kutatásaink arra is kiterjedtek, hogy a rendészet-rendvédelem fejlesztése milyen mértékben illeszthető az egyes kormányzati ciklusok kriminálpolitikai koncepciójába, és ezek a koncepciók miért nem kerültek közös nevezőre egy ciklusokon átívelő 10-15 éves közbiztonsági stratégiában?*

A rendszerváltás óta valamennyi kormány sajátos lépést tett a rendészet hatékony működtetéséért. A kormányra kerülés előtt a pártok 1990 óta minden pártprogramban szerepeltették valamilyen formában a közbiztonság javítása, majd fenntartása céljából elképzelt feladattervüket. Ennek során minden esetben külön fejezetben tárgyalták a rendőrség helyzetét és annak funkcionálisabb működési elveit. A rendészeti stratégiaalkotás 2002-ben került napirendre, a hivatalba lépő baloldali kormány a közigazgatás teljes reformját képzelte el.

Átfogó rendészeti stratégiaalkotásra a rendszerváltást követően azonban csak az ötödik, azaz a Gyurcsány-kormány idejében került sor 2007-ben, amely a 2224/2007. (XI. 28.) Kormányhatározat mellékletét képező, a Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája elnevezést kapta. Közbiztonsági stratégiát azonban ez idáig egyetlen hatalomra kerülő párt sem fektetett le teljes formájában, azaz a pártok közötti konszenzus felvázolásával. Egységes közbiztonsági stratégia híján azonban pusztán az egyes kormányok által tervezett rendészeti elképzeléseket, stratégiákat vezettek be és hajtottak végre, jobb esetben ciklikusan, a sajátos büntetőpolitikai elképzelések mentén. A rendőrségi vezetés, a rendészettudomány kutatói és lokális szinten az önkormányzatok is felismerték a változás szükségességét, azonban a folyamatos létszámbővítés ellenére is szükségesnek tartotta a hatalmon lévő kormányzat a rendőrség centrális, nagy erejű bevetetőségének (karhatalmista szerepkörének) megtartását.

4. *A rendőrség arculatát jelentősen befolyásolják az ágazati büntetőpolitikák, amelyek megjelennek a büntető anyagi- és eljárásjogi törvényalkotásban, a büntetés-végrehajtási koncepcióban és az igazságszolgáltatás tágabb vagy szűkebb felfogásában. A rendőrségeket érintő rendészeti joganyag, valamint a rendészeti igazgatás szervezetének és működésének tanulmányozása során arra keresem a választ, hogy miként jellemezhető az a kriminálpolitika, amelyik a rendőrséget érintő jogi szabályozás és szervezeti megoldások nyomán alakult ki?*

A rendszerváltást követő évek során a fejlődő kriminálpolitika rámutatott arra, hogy a szervezet korlátozó-beavatkozó jellegű, reagáló kriminálpolitikai alapfunkciója idejét múlt, a közbiztonság kollektív és kooperatív megteremtése, fenntartása érdekében szükséges megerősíteni a rendőrség segítő-támogató szerepét (ami alapján a bűnmegelőzés területén a rendőrség feladata a helyi igényeknek való megfelelés, szolgáltató jelleggel). Mindehhez szükséges a rendőrség számára egy rendészeti stratégia megteremtése, amely egy magasabb szintű közbiztonsági stratégiával szinkronban előmozdítaná a szervezet fejlődését. A kormányzati ciklusok közbiztonsági, büntető- és kriminálpolitikai elképzeléseinek, tett intézkedéseinek vizsgálata során megállapítottam, hogy a kriminálpolitika neoklasszikus irányzatának felbukkanása hatékonyan működött közre a rendőrség eredményességében. A nagy számban megjelenő büntetőjogi tilalmak és egyre súlyosabb büntetések ellenére a büntetőjog ugyanakkor képtelen önállóan felvenni a harcot az újabbnál újabb típusú társadalomra veszélyes cselekményekkel. Az állam maga is szakítani kényszerül a tradicionális büntetőpolitikával egyes deliktumok kapcsán (például prostitúció, kábítószer-fogyasztás), még akkor is, ha a társadalom egy viszonylag széles köre ellenzi ezt.”⁴⁰¹ A rendőrség ugyanakkor folyamatosan alkalmazkodott ahhoz a jogszabályi környezethez, amely főként inkluzív jellegű meghatározásokat fogalmaz meg a szervezet irányába.

A dekriminalizáció kérdésében külön megállapítást teszek arra vonatkozóan, hogy a vagyon elleni bűncselekmények számának csökkenése nem áll arányban a szabálysértési értékhatárok módosításával. A szabálysértési előkészítő eljárások keletkezési és felderítési arányának bemutatásával bebizonyítom, hogy a feltevés hibás, a keletkezések száma más szakági politikai intézkedések mellett a rendőrség speciális preventív hatásának és eredményességének az érdeme.

⁴⁰¹ NÉMETH Zsolt: A kriminológia fogalma, feladata. In Barabás A. Tünde (szerk.): Alkalmazott kriminológia. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 36. o.

IX.2. Felhasználhatóság, ajánlások

Megállapítást tettem arra vonatkozóan, hogy a közvéleménynek helyt kell hagyni a rendőrség működtetése során. A rendőrség proaktív szerepének megerősítése, érvényben tartása, a szolgáltatói attitűd kialakítása szemléletváltást igényel. A közbiztonság fogalmi kérdésénél bizonyítást nyert, hogy az kooperatív termék, a rendőrség ezen produktum előállítására a megváltozott társadalmi berendezkedések mellett önmagában nem képes. A rendőrség hatékonysági vizsgálatának, eredményének mentén rámutattam arra, hogy az együttműködés egyik legfontosabb alapja a bizalom. Ahhoz, hogy a partnerek bízzanak a szervezetben, folyamatosan figyelemmel kell lenni igényeikre, a közvéleményt a rendőri vezetés nem zárhatja ki stratégiai gondolkodásmódjából. A bizalom tárgyában megállapítottam, hogy máig jobban bíznak a magyar állampolgárok a rendőrségben, mint más emberben, vagy akár a politikai rendszerben. Értekezésemben rámutattam az együttműködés gyakorlati megvalósulásainak csekély részletére, melyet elméleti síkon a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájáról szóló (2013-2023) 1744/2013 (X. 17.) számú Kormányhatározat vázolt fel.⁴⁰²

Beszámoltam azon együttműködési formákról, melyek egyrészt tradíciókon alapulnak (Polgárőrség), másrészt a magyar társadalom összetételének, kulturális különbségeinek faktorain keresztül szükségessé váltak (Kisebbségi Koordinációs Munkacsoportok). Továbbá a magyar jogrendszer elvárásai mentén rendészeti eszközöket igénylő, ám specifikus szakterületeken (egyes rendészeti feladatok) kell helyt állni, majd végezetül olyan területi együttműködésről, ahol – bár korábban rendészeti eszközök kerültek alkalmazásra, azoknál mégis lágyabb – civil szakértelem (civil szféra) bevonása szükséges.

⁴⁰² „A Stratégia lényege, hogy büntetőjogon kívüli beavatkozási formákkal egészíti ki a prevenció eszköztárat. Ennek kivitelezéséhez bevonja a bűnmegelőzésbe az ágazati politikákat és a társadalom különböző szegmenseit, a civil szféra szereplőit. Az így létrejövő bűnmegelőzési rendszer három különböző, ám egymással szoros együttműködésben lévő alrendszerből épül fel: a rendőrségi és büntető igazságszolgáltatási feladatok ellátására szakosodott alrendszerből, az ágazati politikai együttműködésből és a helyi szinten megvalósuló közösségi bűnmegelőzésből.” In: BORBÍRÓ Andrea – KEREZSI Klára (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – I. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium. Budapest, 2009. 70. o.

Megállapítottam, hogy fenti szinteken zajló együttműködés a rendszerváltás óta eltelt harminc év alatt gyökeresen megváltozott, létjogosultsága immáron igazolást nyert. Fontos egy új irány, vagyis a közösségi rendőri szerep megteremtése. Az általános feladatokat ellátó rendőrség a tevékenységét az alaptörvény, jogszabályok, továbbá belső szabályzók (normák, utasítások) szerint végzi. A Rendőrség a feladatait eredményesen akkor tudja teljesíteni, ha a munkájához igénybe veszi a szűkebb és tágabb közösség, a társadalom segítségét. Magyarországon az 1990-ben bekövetkezett társadalmi változások, a demokratikus átalakulás még inkább előtérbe hozta a rendőrség ilyen irányú feladatokat. A helyi közbiztonság javításában kitüntetett szerepe van a rendőrségnek, amelynek a közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása, elhárítása érdekében állandó kapcsolatban kell lennie a közösséggel. A már megvalósult konkrét bűncselekményekről szerzett tapasztalataikat el kell juttatni az érintettekhez és az adott veszélyeztetett közösséghez is. Ezek a tapasztalatok akkor hasznosulnak a bűnmegelőzésben, ha a bűnözésről szerzett ismereteiket megosztják a bűncselekményi okok hatását csökkenteni, a bűnalkalmakat megszüntetni, az áldozattá válást megelőzni képes állami, civil és szakmai szervezetekkel, intézményekkel, egyházakkal.

A rendőrök mellett a polgárőrök, a közterület-felügyelők, vagyonőrök, magánnyomozók, a kisebbségi önkormányzatok, természetvédelmi őrök, a védőnők, a pedagógusok, a házi- és szakorvosok, a gyermekvédelem szakemberei, a szociális szakemberek, a családsegítők, a szociális és egészségügyi ellátó rendszerben dolgozók, az alkohol- és drogmegelőzésben és kezelésben résztvevők az alulról építkező bűnmegelőzés legfontosabb szereplői.”⁴⁰³ A rendőrség szolgáltató jellegének megerősítése kapcsán az egyes szervezetekkel, személyekkel fokozott együttműködésből származó tapasztalatok alapján nyerhet megfelelő megítélést. Ezáltal fog nőni társadalmi elfogadottsága, támogatottsága. A lakossági párbeszéd kezdeményezése, a társszervekkel folytatott közös szolgálatellátás, egyes esetek közös feldolgozása járul hozzá a közösségi szerep, ezáltal a szolgáltató jelleg megteremtéséhez.

⁴⁰³ CSOMÓSI István: Társadalmi ismeretek. Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2007. 11-12 o.

A rendőrség értékelése, professzionalitásának megítélése nem szabad, hogy csak a sajtóban megjelent hírek alapján alakuljon ki. A rendőrség eredményességét ne a statisztikai mutatók támasszák alá. Figyelemmel kell lenni mind a sajtó, mind pedig a közvélemény-kutatások eredményeire, azonban szükséges egy egyéni visszacsatolási felület létrehozása, amely a bizalmat, elégedettséget méri. Ez a visszacsatolási rendszer több dinamikus elemből is állhat. Létrehozható a rendőrség hivatalos honlapján, vagy a helyi rendőrkapitányságok várótermében egyaránt. Javaslom e rendszer kettéválasztását tehát 1. általános elégedettség (bizalom) mérésére, 2. egy-egy adott ügymenet visszacsatolásaként. A negatív eredményeket nem kell és nem is megengedett, hogy automatikusan panaszként kezelje a rendszer. Legyen anonim alapú, rendelkezzen visszacsatolási opcióval, az ügyfél⁴⁰⁴ által érzékelt hiányossággal, problémával, vagy akár elégedettségének okával kapcsolatban.

Fontos feléleszteni a rendőrkapitányság együttműködését a kisebbségi önkormányzatokkal is, feladattervet készíteni az együttműködés jegyében megvalósítandó feladatokról. Lakossági fórumokon be kell számolni a rendőrség eddigi tevékenységéről, érzékenyen kell fogadni a visszajelzéseket és a kritikákat. A stratégiai partnerekkel, a helyi szervek vezetőivel közbiztonsági fórumot kell tartani, ezen elhangozhatnak eddig nem ismert problémák és jelzések. Ezen értekezleteken háttérbe kell szorítani a bűnüldözési szervek működésének eredményességre, hatékonyságára kiterjedő értékelő szemléletet, ehelyett nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjanak azon kriminológiai elemzések, problémakörök melyek egyes jelenségek, jogsértések kriminogén hatását igyekeznek feltárni, megoldani.⁴⁰⁵

Kiemelten oda kell figyelni a lakosságra, meg kell nyerni a bizalmukat, hogy a továbbiakban együtt dolgozhassunk velük. A közrendvédelmi közterületi szolgálatellátást úgy kell szervezni, hogy szükséges beállítani megfelelő érzékenységű, lehetőleg helyi lakosokból álló járőr párosokat. A közterületen szolgálatot teljesítők létszámát szükség esetén napszakonként más területről egy-egy óra időtartamban kell megoldani.

⁴⁰⁴ „A rendőrség ügyfele az, aki a rendőrségi folyamatok végtermékét, a rendőrség szolgáltatását veszi igénybe, élvezi annak előnyeit, viseli terheit. Az ügyfél lehet belföldi vagy külföldi, a lakosság egy tagja, vagy csoportja, valamely gazdasági szereplő, közigazgatási, közszolgálati szervezet. Mivel valamennyi ügyfél része a lakosságnak is, ezért az ügyfél szinonimájaként a lakosság megnevezést is lehet használni. Valamennyi ügyfél jellemzője, hogy a rendőrségi folyamatok közül alkalmanként néhányat (de nem az összeset) veszi igénybe és ez alapján formál véleményt a rendőrség munkájáról és támaszt azzal szemben újabb és újabb igényeket.” In: HUSI Géza: Minőségmenedzsment-rendszerek módszereinek alkalmazása a Magyar Köztársaság Rendőrségénél. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, 2006. 27. o.

⁴⁰⁵ KATONA Géza: A bűnügyi statisztika és a bűnügyi tudományok fejlődése. In: Kovacsics Józsefné (szerk.): Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006. 98. o.

Mint ahogyan azt az előzőekben felvázoltam, a rendészeti bizalomépítés egyik legfontosabb elemeként az együttműködést emeltem ki. A társszervekkel, lakossággal való kapcsolattartás legfontosabb eleme azonban az elérhetőség. A rendőrségnek láthatónak és mindenkor elérhetőnek kell lenni, aktívan kell részt venni a közösség életében. A szervezet elérhetőségének közzétételi módján megállapítottam, hogy -mint ahogyan azt a TC Team Consult is javasolta- jelentősen modernizálódott. A hangzatos szlogenek, egységes hívószám és egységes internetes felületek felett azonban elhalad az idő. További modern infografikai módszerekhez kell nyúlni, hogy a rendőrség is „versenyképes” maradjon az elérhetőség terén. Erre remek például szolgál a Zuglói Közbiztonsági non-profit Kft. honlapja,⁴⁰⁶ melynek „szomszédom a rendőr” hivatkozása alatt remek képi elemekkel térképészeti rendszerbe sorolják be a helyi körzeti megbízottakat nevükkel, fényképükkel és elérhetőségükkel együtt. Ennek alapján amennyiben azonnali intézkedést nem igénylő problémával, kérdéskörrel élnének a helyi rendőrök irányába, a Zuglóban élők pár kattintás után megtalálják a körzetükbe kinevezett körzeti megbízott elérhetőségét. Remek példájául szolgál ezen non-profit szervezet további bűn- és balesetmegelőzés kapcsán, hogy miként szolgál civil szervezetek a közbiztonság fenntartása és javítása érdekében.

Több évnyi tapasztalattal bír a rendészeti kapcsolatteremtés rendszerében a Police Café.⁴⁰⁷ A Police Café nem más, mint egy „Rendőr-kávéház”. Sokszor más helyszínen, más személyekkel ám a találkozások számos eleme közös. Adott a rendőrség néhány beosztottja, civil lakosok, korábban említett valamennyi együttműködő. A Police Café gyakorlati kivitelezését a moderátor végzi, mégis kötetlen beszélgetésekbe torkollik. Számos olyan probléma vetődik fel egy ilyen beszélgetés során, amelyet a lakossági közmeghallgatás során, vagy az utcán járó kelő lakos nem tesz fel a rendőrséget képviselőnek. Ugyanakkor mégsem egy rendőrségi fogadóóra, itt a beszélgetésben részt vevők ténylegesen partnernek érzik magukat. A módszer hatékonyságát tükrözi, hogy 2014. óta egyre szélesebb körben alkalmazzák vissza-vissza térően és a szimbolikus kávé mellől felállva minden részt vevő ötletekkel teli folytatja munkáját.

⁴⁰⁶ Zuglói Közbiztonsági non-profit Kft. honlapja. Forrás: <https://www.zknp.hu/szomszedom-a-rendor-program/> (letöltve: 2022. április 10.)

⁴⁰⁷Lásd még: <https://policecafe.hu/> (Letöltve: 2022.04.10.)

A közterületi állomány figyelmét fel kell hívni az intézkedések kulturált, következetes végrehajtására. Fokozni kell a gyalogos rendőri jelenlétet, a gyalogos járőri szolgálatok számát és arányát a jó kapcsolat érdekében.

A bűnügyi szolgálat esetében ugyancsak el kell érni, hogy a bejelentő bizalommal forduljon a rendőrséghez, egy-egy eljárás során az előadó személyesen hallgassa meg az érintett lakosokat, kevésbé megterhelővé téve a büntetőeljárás procedúráját. A rendőrség helyi szintű segítségnyújtása csak így lehetséges. A rendőrkapitányságok vezetőinek napi kapcsolatban kell állni az említett szervek vezetőjével, a kérésükre azonnal reagálni kell, ezzel érzékeltetni, mennyire fontos a szerepük. A helyi lapokban, térségi televízióban bűnmegelőzési tanácsadással egybekötött rendőrségi tájékoztatókat kell közvetíteni, amelyekben be lehet számolni az elért sikerekről. A bűnügyi szakterület az egyes rendezvényeken bűnmegelőzési tanácsadással, a rendészeti terület képviselői bemutatókkal (alaki, intézkedéstaktikai, kutyás), a közlekedésrendészeti terület pedig a helyi iskolák tanulóinak versenyekre való felkészítésével, kerékpáros KRESZ parkkal és más hasznos programok megtartásával járulnak hozzá a lakosság ilyen jellegű igényeinek kielégítéséhez.

A cikkekben, riportokban ki kell emelni az állampolgárok részvételének fontosságát. A rendőrség proaktív szerepét erősítve egyes prevenciós programok végrehajtására (DADA⁴⁰⁸, iskolarendőr) bűnmegelőzési tiszteket kell delegálni. Mivel szükség van azonban olyan, a társadalmat ösztönző és mozgósító programok, technikák intézményesítésére is, amelyek a nagy- és kis közösségek, az intézmények, a gazdasági szereplők és az állampolgárok önvédelmi képességét, bűnözéssel szembeni védettségét fokozzák,⁴⁰⁹ ezért további bűn- és baleset-megelőzési programok, rendezvények kellenek.

⁴⁰⁸ „A DADA mozaikszó, amelyben a betűk jelentése: Dohányzás-Alkohol-Drog-AIDS. Itt még a szavak sorrendje sem véletlenszerű, hiszen a betűk egymásutánálása követni igyekszik a fiatalok káros szenvedélyekre történő fokozatos rászokásait és az ezek következtében jelentkező veszélyeket, sőt egyben a használók számarányát is jelzi. A DADA célja, hogy a gyermekek mindenkor felismerjék a veszélyhelyzeteket, meg tudják különböztetni a pozitív és a negatív befolyásolásokat, ki tudják számítani döntéseik, cselekedeteik következményét, eredményét, képesek legyenek nemet mondani még a kortársaiktól érkező csábításnak, kínálásnak is, és a jelentkező konfliktushelyzeteiket úgy oldják meg, hogy ne érezzék vesztesnek magukat.” In: HEGYALJAI Máttyás: Bűnmegelőzési Programok Európában és az Egyesült Államokban. Tanulmányok a „Határőrség szerepe a bűnmegelőzésben” című konferenciáról. Pécsi Határőr. II. sz. 2003. 91. o.

⁴⁰⁹ CSOMÓS István: Társadalmi ismeretek. Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2007. 12. o.

A rendészetelméleti ismeretek a gyakorlatban hasznosíthatók. Az utca rendőre a lakosság mindennapi problémáival úgy találkozik, hogy azokra sokszor halasztást nem tűrő, önálló választ kell adnia. Ha a szakmai vezetés módszerei nélkülözik a kooperatív elemeket, akkor a parancsnoki utasítás felelősségtől mentes, üres végrehajtási procedúrává silányíthatja a valós élethelyzetet. Ez a helyzet hosszabb távon jelentősen ronthatja a vezető irányító munkájának eredményességét is. A közösségi rendőrség kialakítása egyfajta biztonságot nyújthat a rendőrségnek azáltal, hogy stratégiai partnerként a közösség akarata irányába mozdítja az időközben egyre nyitottabbá váló rendőrséget, a döntések és azok végrehajtása a társadalom színterén történik. Ez a szemlélet a rendőrség belső életére is jótékony hatású lehet.

Finszter Géza szavait idézve – „*olyan rendvédelem ez, amely a modernizáció útján jár, de amelynek átfogó korszerűsítése még a jövő feladata!*”⁴¹⁰ – kívánom sikerként aposztrofálni a rendőrség elmúlt harminc évnyi evolutív, stratégiai modernizációs folyamatát, amely által képessé válik a társadalom felé tényleges szolgáltató jellegű szerepmodellel felvértezve közreműködni az egyik legfontosabb produktum, az élhető közbiztonság megteremtésében.

⁴¹⁰ FINSZTER Géza: A bűnüldözés működési modelljei In: GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László – LÉVAI Miklós: Kriminológiai ismeretek Corvina, Budapest, 1996. 334-349. o.

X. SUMMARY, DEDICATIONS

One of the main aims of this thesis is to provide a professional basis for establishing a possible law enforcement strategy. After the regime change, not all the impulses towards the Hungarian police, which included the role of crime prevention, were listed in the course of the analysis of the modernisation process of the organisation. Along the contours of the police's historical past, I examined the opportunities offered by the change of regime, and by presenting the tasks of a regional body in this respect, I found that the police's crime prevention duties are constantly expanding. I pointed out the forms of cooperation that embody the community and law enforcement crime prevention acts that are part of the Hungarian legal order. I consider it necessary to take all these elements into account in strategic planning, in light of the responses given to my hypotheses.

X.1. Answers to the research hypotheses

- 1. I assume that the Hungarian police had favourable conditions during the period of regime change in order to integrate into the constitutional state of law with a renewal of reform value. The purpose of this dissertation is to examine how the transformation of the police up to the present day can be assessed in terms of the incorporation of democratic values, the combined enforcement of legality and efficiency.*

The Republican Constitution of the Republic of Hungary of October 1989 knew and used the term "law enforcement", however, as a consequence of the legislation, the operation of the armed forces (the National Defence Forces, the Police) was defined in a hierarchical order, with a centralised structure, in professional service, according to military principles. Under Article 35 (1) (h) of the Constitution, the armed forces, the police and the law enforcement agencies were brought under the control of the executive, but without any specific mention or an exhaustive listing. On the basis of all this, therefore, it is the Government that directs the operation of the law enforcement agencies, which is specified in Article 4 (1) of the Police Act. The constitutional amendment promulgated by Act CIV of 2004 brought about a change in the following two areas.

One of them is the introduction of the name of the law enforcement agencies in the Constitution, more precisely the new title of Chapter VIII of the Constitution is: The Hungarian Defence Forces and the Law Enforcement Agencies. The amendment also clarifies the non-political nature of professional members of the civilian national security services. The Act LXXXVIII of 2007 amending Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary had brought a significant change for the police and the border police, as it abolished the latter with effect from 1 January 2008. With the creation and amendment of the Police Act, the Constitution, through the cardinal law (which requires a 2/3 majority of the Members of Parliament present to amend it), also places the duties of law enforcement and national security under the rule of law, so the political forces must reach a mutual agreement and consensus when creating and amending the law. Thus, the Police Act was passed and entered into force in 1994, bringing the duties of the police under the rule of law.

Pursuant to Article 4 of Act XXXIV of 1994 on the Police (hereinafter referred to as the Police Act), the police are composed of the following four bodies, which are subordinate to each other:

- a body established to carry out general police duties (hereinafter referred to as the Police),
- National Defence Service (hereinafter referred to as: NVSZ),
- Counter Terrorism Centre (hereinafter referred to as: TEK),
- National Directorate-General for Aliens Policing (hereinafter referred to as: OIF).

The Police is divided into a central body, the National Police Headquarters, 19 county police headquarters functioning with independent functions and powers and the police headquarters of the capital city, 154 municipal (district) police headquarters (3 of which are water police headquarters) and 21 border police stations as organisational units of the competent police headquarters, as well as police stations without autonomous duties and powers within the organisation of the police headquarters. The Basic Law, which entered into force on 1 January 2012, already names the police separately from the national security services in Article 46, but without removing the possibility of legitimate physical coercion by the police from the monopoly of the current political power.

In order for the police to be effective and efficient, i.e. successful, it is essential to involve or involve itself in social actions that do not seem to be directly related to its duties. The service is only an indicator of the extent to which the organisation provides assistance to the outside world. Cooperation with the civil sector (Civil Guard, some law enforcement agencies, family and child welfare services, etc.) gets the police out of the militaristic nature that is otherwise encoded in their organisational functioning. The success of cooperation strengthens trust between the parties. The presence or absence of trust in the institutions of the state's criminal justice system therefore has a major impact on the effectiveness of the organisation. It is quite clear that the likelihood of active or passive cooperation with the police is higher when citizens trust the police. In my thesis, I have found that the distance in the relationship between the public and the police seems to be decreasing through cooperation, with more and more people trusting the police.

2. Researchers in the theory of policing distinguish three types of transformation: reform, modernisation and updating. The question is whether these paths have been opened up, and what alternatives have actually been offered and which of them have been implemented in the more than thirty years of police development?

According to Robert Reiner, "modern policing meets the following requirements:

- a bureaucratic organisation with a high degree of professionalism, well integrated into a coherent system of public administration,
- the regulation of police activity by law and liability for actions before the law,
- the strategy of minimum violence,
- party-neutrality and impartial enforcement of the law,
- a prevention-oriented police presence, the primacy of prevention,
- performance measurement based on the evaluation of local residential communities and focusing on the quality of enforcement (rejection of the statistical approach),
- police staff reflecting the social composition of society (including representation of minorities)."⁴¹¹

⁴¹¹ REINER, Robert: *The Politics of the Police*. Wheatsheaf Books, Sussex, 1992.

In 1990 Imre Kertész highlighted two important benchmarks for the modernisation and future efficiency of the police, which the rule of law sets for the police. One was that, in the face of increasing crime, the police must strengthen public order and public safety without infringing on people's rights.⁴¹² In a later study, Robert Reiner and Denis O' Connor further concluded that successful and effective police reform can only be achieved if there is a mutual consensus between police and politics, based on proven results, in which the parties carry out their tasks side by side but autonomously.⁴¹³

However, without a comprehensive policing strategy, political consensus and will, there is no way to completely transform the organisation, including decentralisation or the developing of a dualist model. The Hungarian Police therefore remained a centrally organised unified criminal and law enforcement police force. This has been, however, to its advantage due to the TC Team Consult's recommendation, in that the changing political approach has not been significantly interrupted during the governmental cycles, and the smaller modernisation processes (mainly aimed at the renewal of equipment and technical tools) have usually been carried out.

I have shown that individual governments in Hungary have usually devoted budgets to public safety that have exceed EU levels as a share of GDP. The organisation, which has been extended with crime prevention duties, among others, has continuously increased the efficiency and cooperation capacity of this subsystem, and therefore it can be said that the Hungarian police have been able to modernise after the change of regime.⁴¹⁴ In the thesis I also show that the police have developed a modern, uniform image, which is manifested in the badge, the demilitarized uniform, the uniform marking of buildings and vehicles.

⁴¹² KERTÉSZ, Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam [Police, Police State, State of Rule]. Part III. Belügyi Szemle, 1990/3.

⁴¹³ REINER, Robert – O'CONNOR, Denis: Politics and Policing. The terrible twins. [file:///C:/Users/bezke/Downloads/Politics and Policing From J Fleming ed.pdf](file:///C:/Users/bezke/Downloads/Politics%20and%20Policing%20From%20J%20Fleming%20ed.pdf) (Downloaded: 23. 02. 2021)

⁴¹⁴ "While such a turn will affect the sector as a whole, it is not a requirement that other elements of the administrative system must also change. Modernisation can be successful even if it affects only one subsystem." In: FINSZTER, Géza: A rendőrség joga [The Right of the Police]. Duna Mix Kft., Budapest, 2012. p. 286.

3. *While the direction of internal government in each era is quite clear, no comprehensive public security strategy has yet been developed, nor has it been replaced by a series of cross-era security strategies. Our research also looked at the extent to which the development of law and order can be integrated into the criminal policy concept of each government cycle, and why these concepts have not been brought together in a cross-cycle 10-15-year public security strategy?*

Since the regime change, all governments have taken specific steps to ensure the effective functioning of the police. Before coming to government, the political parties have included in every party manifesto since 1990 some form of a vision of how they would improve and then maintain public safety. In each case, a separate chapter has been devoted to the situation of the police and its more functional operating principles. The development of a strategy for policing came on the agenda in 2002, when the incoming left-wing government envisaged a complete reform of the public administration.

After the regime change, however, a comprehensive law enforcement strategy was only developed during the fifth, i.e. the Gyurcsány government in 2007, which was named the Law Enforcement Strategy of the Republic of Hungary, annexed to Government Decision 2224/2007 (28. XI.). However, no party in power has so far laid out a public security strategy in its entirety, i.e. by outlining a cross-party consensus. In the absence of a coherent public security strategy, however, merely the policing ideas and strategies planned by each government have been introduced and implemented, at best in a cyclical manner, along the lines of specific criminal policy ideas. The need for change was recognised by the police leadership, researcher of police sciences and, at the local level, local authorities, but despite the continuous increase in numbers of staff, the government in power still felt it necessary to maintain the centralised, high deployability (the public force role) of the police.

4. *The image of the police is significantly influenced by sectoral criminal politics, which are reflected in substantive and procedural criminal legislation, the concept of the penitentiary system and the broader and narrower concept of justice. In studying the body of law on police forces and the organisation and functioning of police administration, I seek to answer the question: How can criminal policy be characterised as a result of the legal and organisational arrangements that has evolved as a result of legislation and organisational solutions affecting the police?*

In the years following the regime change, the evolving criminal policy showed that the basic function of the organisation as a restrictive-interventionist, reactive criminal policy is outdated, and in order to create and maintain collective and cooperative public security, it is necessary to strengthen the facilitating-supportive role of the police (which is based on the fact that in the field of crime prevention, the police are responsible for meeting local needs, with a service providing nature). To achieve this, the police need to develop a policing strategy that promotes the development of the organisation in synchrony with a higher level public safety strategy. In examining the public security, criminal and criminal policy ideas and actions of government cycles, I have found that the emergence of a neo-classical approach to criminal policy has been effective in contributing to the effectiveness of the police. However, despite the huge number of criminal prohibitions and increasingly severe penalties, the criminal law is unable to deal with new types of socially dangerous acts on its own. The state itself is forced to break with traditional penal policy in relation to certain offences (e.g. prostitution, drug use), even if a relatively broad section of society is opposed to it.”⁴¹⁵ At the same time, the police have continuously adapted to a legislative environment that sets out mainly inclusive definitions towards the organisation.

On the issue of decriminalisation, I make a specific point that the reduction in the number of offences against property is not proportional to the change in the thresholds for offences. By showing the rate of origination and detection of preparatory offences, I prove that the assumption is wrong, that the number of origination cases is due to the specific preventive effect and effectiveness of the police, alongside other sectoral policy measures.

⁴¹⁵ NÉMETH, Zsolt: A kriminológia fogalma, feladata [The Concept and Mission of Criminology]. In Barabás, A. Tünde (ed.): Alkalmazott kriminológia [Applied Criminology]. Budapest, Dialóg Campus, 2020. p. 36.

X.2. Significance and suggestions

I have found that public opinion must be given a voice in the operation of the police. Strengthening and maintaining the proactive role of the police and developing a service attitude requires a change in attitude. In connection with the conceptual issue of public security, it is to be stated that it is a cooperative product and the police on themselves are not capable of producing this product in a changed social organisation. Along the lines of the results of the police effectiveness study, I have pointed out that one of the most important foundations of cooperation is trust. For partners to have confidence in the organisation, their needs must be constantly monitored, and the public opinion cannot be excluded from the strategic thinking of the police leadership. On the subject of trust, I have found that Hungarian citizens still trust the police more than other people, or even the political system. In my thesis, I have referred to a small detail of the practical implementation of cooperation, which was outlined on a theoretical level in the Government Decision No. 1744/2013 (X. 17.) on the National Strategy for Social Crime Prevention (2013-2023).⁴¹⁶

I tell about the forms of cooperation which are partly based on tradition (Civil Guard) and which have become necessary due to the composition of Hungarian society and cultural differences factors (Minority Coordination Working Groups). In addition, there is the need to take action in specific fields of law enforcement (certain law enforcement duties), which require law enforcement instruments in accordance with the requirements of the Hungarian legal system, and finally, there is the need for territorial cooperation where, although law enforcement instruments were used in the past, softer instruments than those are required involving civilian expertise (civil society).

⁴¹⁶ *"The Strategy is about adding non-criminal law forms of intervention to the prevention toolbox. To achieve this, it involves sectoral policies and the various sectors of society and civil society in crime prevention. The resulting crime prevention system is made up of three distinct but closely cooperating subsystems: a subsystem specialising in police and criminal justice, sectoral policy cooperation and community crime prevention at local level."* In: BORBÍRÓ, Andrea – KEREZSI, Klára (ed.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve* [Handbook on Crime Policy and Social Crime Prevention] – I. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium [Ministry of Justice and Law Enforcement]. Budapest, 2009. p.70.

I have found that cooperation at these levels has changed radically in the thirty years since the regime change, and its legitimacy is now confirmed. A new direction is important, namely the creation of a community policing role. The police with general duties carry out their activities in accordance with the Basic Law, legislation and internal regulations (norms, instructions). The Police can perform its duties effectively if it enlists the help of the wider and narrower community, society, in its work. In Hungary, the social changes and democratic transformation that took place in 1990 brought the police's tasks in this direction even more to the fore. The police have a special role to play in improving local public safety, and they must be in constant contact with the community in order to identify and avert threats to public safety. Their experience of specific crimes that have already taken place should be passed on to those affected and to the community at risk. These experiences are useful in crime prevention if they are shared with public, civil and professional organisations, institutions, churches, etc. that can reduce the impact of the causes of crime, eliminate the opportunities for crime and prevent victimisation.

In addition to the police, the most important actors in grassroots crime prevention are the vigilantes, public guards, community support officers, security guards, minority municipalities, nature guards, public health nurses, teachers, general practitioners, specialists in child protection, social workers, family workers, social and health care workers, workers for alcohol and drug prevention and treatment.⁴¹⁷ The strengthening of the police as a service provider can be judged on the basis of the experience gained from increased cooperation with individual organisations and individuals. This will increase their social acceptance and support. The initiation of dialogues with residents, joint service provision with partner organisations, joint processing of individual cases will contribute to the creation of a community role and thus to the establishment of a service character.

The evaluation of the police and their professionalism should not be based solely on the news published in the press. The effectiveness of the police should not be based on statistical indicators. Attention should be paid to both the press and opinion polls, but a personalised feedback platform measuring trust and satisfaction needs to be created. This feedback system could consist of several dynamic elements.

⁴¹⁷ CSOMÓ, István: Társadalmi ismeretek [Social Studies]. Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet [National Institute for Vocational and Adult Education], Budapest, 2007. pp.11-12.

This can be set up on the official police website or in the waiting rooms of local police stations. I therefore propose to split this system into two parts: 1. to measure overall satisfaction (trust), 2. as a feedback on a specific case. Negative results need not be and should not be automatically treated as complaints. It should be anonymous with a feedback option, with the deficiency, problem perceived by the customer⁴¹⁸ or even in connection with the reason for her / his satisfaction.

It is also important to revive the cooperation of the police station with minority self-governments, and to prepare a list of duties to be implemented in the spirit of cooperation. The activities of the police should be reported on at public forums, and feedback and criticism should be received with sensitivity. A public safety forum should be held with strategic partners, with the heads of local authorities, to raise issues and signals that have not yet been identified. At these meetings, an evaluative approach to the effectiveness and efficiency of law enforcement agencies should be relegated to the background, and instead greater emphasis should be placed on criminological analyses and problem areas that seek to identify and resolve the criminogenic impact of certain phenomena and offences.⁴¹⁹

Special attention has to be paid to the residents and gain their trust so that we can work with them. The provision of public protection services in public areas must be organised in such a way that it is necessary to set up patrol teams with appropriate sensitivity, preferably composed of local residents. Public area patrols should be staffed, if necessary, on an hourly basis from other areas at different times of the day.

⁴¹⁸ *"The customer of the police is the person who uses, benefits from and bears the burden of the police service, the end product of police processes. The customer may be a national or a foreigner, a member or a group of the population, an economic operator, a public administration or a public service organisation. As all customers are part of the population, the term population can also be used as a synonym for customer. A characteristic of all customers is that they occasionally use some (but not all) of the police processes and on this basis form an opinion about the work of the police and make newer and newer demands on it."* In: HUSI, Géza: *Minőségmenedzsment-rendszerek módszereinek alkalmazása a Magyar Köztársaság Rendőrségénél* [Application of Quality Management Systems Methods at the Police of the Republic of Hungary]. Doctoral (PhD) Dissertation. Budapest, 2006. p. 27.

⁴¹⁹ KATONA, Géza: *A bűnügyi statisztika és a bűnügyi tudományok fejlődése* [The Development of Criminal Statistics and Criminal Sciences]. In: Kovacsics, Józsefné (ed.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában* [A Life in the Service of Forensic Statistics]. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére [Festive Volume in Honour of István Vavró, 70 Years Old]. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar [Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences], Budapest, 2006. p. 98.

As I outlined above, I have highlighted cooperation as one of the most important elements of building trust in law enforcement. However, the most important element of liaison with partner agencies and the public is accessibility. The police must be visible and accessible at all times, and actively involved in the life of the community. In terms of the way the organisation's contact details are published, I have found that they have been significantly modernised, as suggested by TC Team Consult. But time is running out for catchy slogans, a uniform phone number and a uniform web interface. More modern infographic methods should be used to keep the police "competitive" in terms of accessibility. The website of the Zugló Public Safety Non-profit Ltd.⁴²⁰ is an excellent example for it, which, under the reference "my neighbour is a policeman", lists the local police officers with their names, photos and contact details in a cartographic system with great visual elements. On this basis, if they have a problem or a question that does not require immediate action, people living in Zugló can find the contact details of the district officer assigned to their area in a few clicks. This non-profit organisation is a great example of how this non-profit organisation serves to maintain and improve public safety in the context of further crime and accident prevention.

The Police Café has years of experience in the law enforcement networking system.⁴²¹ The Police Café is nothing else but a "Café with Policemen". Often in different locations, with different people, but with many elements of the encounters in common. There are some police officers, civilians, all the collaborators mentioned earlier present. The Police Café is run by the moderator, but it is still scene for casual discussions. Many issues are raised during such a discussion that are not raised with the police representative during a public hearing or by a resident walking down the street when meeting a policeman. But at the same time, it is not a police reception-hour, where the participants of the conversations feel like real partners. The effectiveness of the method is reflected in the fact that since 2014 it has been used more and more widely, with each participant getting up from the symbolic coffee and continuing their work full of ideas.

The attention of the staff in the public space should be drawn to the need to implement their measures in a civilised and consistent manner. It is necessary to increase the presence of police on foot, the number and proportion of foot patrols to ensure good relations.

⁴²⁰ Zuglói Közbiztonsági non-profit Kft. honlapja [Zugló Public Safety Non-profit Ltd. website]. Source: <https://www.zknp.hu/szomszedom-a-rendor-program/> (Downloaded: 10 April 2022)

⁴²¹See also: <https://policecafe.hu/> (Downloaded: 10.04. 2022)

In the case of the criminal investigation service, it is also necessary to ensure that the person reporting the crime is able to approach the police with confidence, and that the rapporteur interviews the residents concerned in person during a procedure, making the criminal procedure less burdensome. Only in this way can the police provide assistance at local level. The heads of police headquarters must be in daily contact with the heads of these bodies, and respond immediately to their requests, thus demonstrating the importance of their role. Local newspapers and regional television should broadcast police bulletins with crime prevention advice, reporting on the successes achieved. The special criminal justice field contributes to meeting the needs of this kind of the population by providing crime prevention advice at events, the representatives of law enforcement area by organising demonstrations (formal, tactical, involving dogs) and the traffic police area by preparing local school pupils for competitions, organising a bike parks with Highway Code signs and other useful activities.

Newspaper articles and reports should highlight the importance of citizen participation. In order to strengthen the proactive role of the police in implementing certain prevention programmes (DADA [SADA]⁴²², school policeman) crime prevention officers should be delegated. However, since there is also a need to institutionalise programmes and techniques to stimulate and mobilise society, to increase the self-defence capacity and immunity to crime of large and small communities, institutions, economic operators and citizens,⁴²³ further crime and accident prevention programmes and events are needed.

⁴²² "DADA [SADA] is an acronym in which the letters stand for Smoking-Alcohol-Drug-AIDS. Even the order of the words is not random, since the sequence of letters is intended to follow the gradual addiction of young people to harmful addictions and the dangers they pose, and also to indicate the rate of users. The aim of DADA [SADA] is to ensure that children are always aware of dangerous situations, can distinguish between positive and negative influences, can calculate the consequences and results of their decisions and actions, are able to say no even to temptations and offers from their peers, and can resolve conflict situations without feeling like losers." In: HEGYALJAI, Mátyás: Bűnmegelőzési Programok Európában és az Egyesült Államokban [Crime Prevention Programmes in Europe and the United States]. Tanulmányok a „Határország szerepe a bűnmegelőzésben” című konferenciáról [Studies from the conference "The Role of Border Police in Crime Prevention"]. Pécsi Határőr. No. II. 2003. p. 91.

⁴²³ CSOMÓS, István: Társadalmi ismeretek [Social Studies]. Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet [National Institute for Vocational and Adult Education], Budapest, 2007. p. 12.

Police theory can be put into practice. The street policeman encounters the everyday problems of the population in a way that he / she often has to provide an immediate, independent response. If the methods of professional leadership lack cooperative elements, the command order can turn a real-life situation into an empty executive procedure without responsibility. In the longer term, this situation can also significantly undermine the effectiveness of the head's managerial work. The development of community policing can provide a certain sense of security for the police by moving the increasingly open police towards the will of the community as a strategic partner, with decisions and their implementation taking place on the scene of the community. This approach can also be beneficial for the internal life of the police as well.

In the words of Géza Finszter, – *"This is a police force that is on the path of modernisation, but whose comprehensive modernisation is still a task for the future!"*⁴²⁴ – I would like to apostrophize as a success the evolutionary, strategic modernisation process of the police over the last thirty years, which has enabled them to contribute to the creation of one of the most important products of the police, the creation of a liveable public safety, with a real service model for society.

⁴²⁴ FINSZTER, Géza: A bűnüldözés működési modelljei [Operational Models for Law Enforcement]. In: GÖNCZÖL, Katalin – KORINEK, László – LÉVAI, Miklós: Kriminológiai ismeretek [Criminological Knowledge] Corvina, Budapest, 1996. pp. 334-349.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Magyar nyelvű irodalom

- [1] BALASSA Bence: Rendőrség és társadalom. Egy elhibázott viszony rövid története. Rendvédelmi Füzetek, 2009/2. szám, 77–89. o.
- [2] BALLA József – KUI László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai, Hadtudományi Szemle, 2017/1. sz. 67-75. o.
- [3] BALLA Tibor: Katonai alakulatok karhatalmi bevetése Magyarországon az első világháború utolsó évében. Hadtörténeti Múzeum Értesítője. 12. sz. 2011. 136-144. o.
- [4] BÁNLAKY Pál: Alapismeretek a cigányokról (romákról) szociális munkásoknak. Wesley János Kiadó, Budapest, 2007.
- [5] BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest., 1999.
- [6] BARÁTH Magdolna: A politikai rendőrség újjászervezése 1956 után. Történelmi Szemle, 2008/4. sz. 535–563. o.
- [7] BERTÉNYI Iván: Államcímerünk pajzson kívüli alkotó elemei. Pázmány Law Working Papers 2011/15.
- [8] BERTÉNYI Iván: Kis magyar címertan. Gondolat Könyvkiadó. Budapest, 1983.
- [9] BIBÓ István: Válogatott tanulmányok. I–II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- [10] BISZTRICZKI László – KÁNTÁS Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. Második, átdolgozott, hatályosított kiadás. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.
- [11] BODA Zsolt: Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. Budapest, 2013.
- [12] BONHARDT Attila: Egy rendvédelmi szervezet mögé rejtett honvédségi alakulat rövid története. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), V. évf. (1995) 6. sz. 12-15. o.
- [13] BORBÉLY Zoltán – KAPY Rezső: 60 éves a magyar rendőrség 1881-1941. Budapest, 1942. Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat.

- [14] BORBÍRÓ Andrea – KEREZSI Klára (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – I. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium. Budapest, 2009.
- [15] BORBÍRÓ Andrea – GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluver kiadó, Budapest, 2016.
- [16] BOROSS Péter: Expozé a rendőrségről szóló törvény javaslatának parlamenti vitájához. Országgyűlési jegyzőkönyv. Az Országgyűlés 1993. október 5-i ülése. - 29986.s.
- [17] BOROSS Péter: Interjú a közbiztonságról. Rendészeti szemle, 29. évf. 3. sz. 1991, 49-53. o.
- [18] BUZÁS Gábor: Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés. Doktori (PhD) értekezés Budapest, 2010.
- [19] CHRISTIÁN László: A rendészet alapvonalai, Önkormányzati rendőrség, Universitas-Győr Nonprofit Kft. Győr, 2011.
- [20] CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In: Kákai László (szerk.): 20 évesek az önkormányzatok. Publikon Kiadó. Pécs, 2010.
- [21] CHRISTIÁN László: Egy feledésbe merülő közösségi rendészeti modellkísérlet margójára. Gondolatok a Rendészettudományról Írások a magyar rendészettudományi társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából. Budapest, 2019. 79-88. o.
- [22] CONCHA Győző: Politika. Budapest, 1905.
- [23] CONCHA Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1901.
- [24] CONCHA Győző: A Rendőrség természete és állása szabad államban. MTA. Budapest, 1901.
- [25] CSERÉP Attila: A biztonságkezelés válaszútjai. In: Szabadság és/vagy biztonság. Ellentétes indítékok a rendvédelmi stratégiában. Tudományos konferencia, 2005. október 25–26. MRTT Társadalomtudományi Tagozata, RTF Társadalomtudományi Tanszék, 2006.
- [26] DICZIG István: A belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, Belügyi Szemle 1989/5. szám
- [27] DIPPOLD Pál: Választási aprómunka. A Népszabadság eredményértékelései 1990 áprilisában. In: Rendszerváltó Archívum. 2018. 3. évf. 1. sz.
- [28] ERNYES Mihály: A magyar rendőrség története. I. kötet, BM Kiadó, Budapest, 2002.

- [29] ERNYES Mihály: Magyarországi rendőrségek a dualizmusban és a két világháború között. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis), XXVIII. évf. (2018) 56. sz.
- [30] ERNYES Mihály: A fővárosi rendőrség és a M. Kir. Rendőrség, valamint a magyar rendőrség története a kezdetektől napjainkig. I-II. kötet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2020.
- [31] FARKAS Ákos: Kriminálpolitikák egy globalizált világban, avagy kriminálpolitikák vándorúton. In: Kriminológiai Közlemények 68. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010.
- [32] FARKAS Péter: Politikai erőszak Somogy megyében 1919-ben – A Latinca-század. Clio Műhelytanulmányok, 2019/5. sz. 23-37. o.
- [33] FELMÉRY Zoltán: A közbiztonságra fordított kiadások alakulása és szerkezete. In: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések. 2017/11. sz.
- [34] FENYVESI Csaba: Rendőrség és marketing. Kézirat. Carbocomp Kiadó. Pécs, 1994.
- [35] FINSZTER Géza: A bűnüldözés működési modelljei. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll. Egyetemi tankönyv. Corvina, Budapest, 1996.
- [36] FINSZTER Géza: A modern rendészet. A rendészettudomány hazai kísérletei. Magyar Rendészet 2020/3. sz. 91-118. o.
- [37] FINSZTER Géza: A rendészet elmélete. KJK Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó. Budapest, 2003.
- [38] FINSZTER Géza: A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. Tanulmányok a rendészeti stratégiához. Rendészeti Szemle Különszám, 2010.
- [39] FINSZTER Géza: A rendőrképzés és a rendészettudomány. In: Németh Zsolt (szerk.): Tiszteletkötet Sárkány István 65. születésnapjára. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2010. 62-76. o.
- [40] FINSZTER Géza: A rendőrség 30 éve. In: Chritián László, Lippai Zsolt, Németh Zsolt (szerk.): A rendszerváltás hatása a rendészetre, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.
- [41] FINSZTER Géza: A rendőrség joga. Duna Mix Kft., Budapest, 2012.
- [42] FINSZTER Géza: Közbiztonság és közbátorság. In: Németh Zsolt (szerk.): Írások Tauber István emlékére. ELTE ÁJK–MKT–RTF, Budapest, 2009. 66-83.
- [43] FINSZTER Géza: Kriminálpolitika tegnap és ma. Rendészeti Szemle 2006/12. sz. 75-89. o.

- [44] FINSZTER Géza: Kutatási jelentés a globalizáció hatása és bűnözés-prognózis Magyarországon 2020-ig c. kutatási témában, Belügyi tudományos Tanács, Budapest, 2013. 96.
- [45] FINSZTER Géza: Rendészetek a 21. században, szervezeti megoldások és működési stratégiák. Pécsi Határőr. Tudományos Közlemények XVII. sz. 2016. 5-26. o.
- [46] FINSZTER Géza: Rendészetelmélet, NKE-RTK, Budapest, 2014.
- [47] FINSZTER Géza: Rendészeti menedzsment. Magyar Rendészet, 2003/4. sz. 20–33.
- [48] FINSZTER Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018.
- [49] FINSZTER Géza: Víziók a rendőrségről. Belügyi Szemle, 2008/1. sz. 10-41. o.
- [50] FÓRIZS Sándor: A stratégiaalkotás, a változásmenedzsment folyamata, elemei, szervezetfejlesztés a rendészeti szervezeteknél. Projektmenedzsment. In: A Rendészeti Szervek vezetés és szervezésemellete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar. Budapest, 2014.
- [51] FORRÓ János: A Kádár-rendszer rendvédelmi szervezetei a BM karhatalom és a Készenléti Rendőri Ezred. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774. XX. évf. (2011) 23. sz. 36-59. o.
- [52] GÖNCZÖL Katalin: A büntető populizmus térnyerése Magyarországon, 2010-2014. Kriminológiai Közlemények 75. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2015. 331-342.
- [53] HALMAI Gábor: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. In: Rendészeti Szemle 2008/11. sz. 3-28. o.
- [54] HEGYALJAI Mátyás: Bűnmegelőzési Programok Európában és az Egyesült Államokban. Tanulmányok a „Határország szerepe a bűnmegelőzésben” című konferenciáról. Pécsi Határőr. II. sz. 2003.
- [55] HORVÁTH Balázs: A jövő rendőrségéért. Belügyi Szemle, 28. évf. 10. sz. 1990. 3-9. o.
- [56] HORVÁTH István: A belügyminisztérium helyéről, szerepéről, Belügyi Szemle 1989/4. szám
- [57] HUSI Géza: Minőségmenedzsment-rendszerek módszereinek alkalmazása a Magyar Köztársaság Rendőrségénél. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, 2006.
- [58] IRK Ferenc: Büntetőjog és bűnmegelőzés. Magyar Jog. 1997/10. szám. 628-629. o.
- [59] IRK Ferenc: Súlypontok a kriminálpolitikában. Kriminológiai Közlemények. 52. sz. Országos Kriminológiai Intézet és Kriminológiai Intézet. 1995. 127-136. o.
- [60] KACZIBA Antal: Rendészeti stratégia és a rendészet jövőképe. Kriminológia Közlemények 67. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2009.

- [61] KALMÁR Tamás: Rendőri feladatok – szervezeti struktúra. *Belügyi szemle*. 2002/9. sz. 55-59. o.
- [62] KATONA Géza: Gondolatok a bűnmegelőzés néhány elméleti kérdéséről. *Belügyi Szemle*, 2004/10. sz. 15-30. o.
- [63] KATONA Géza: A bűnügyi statisztika és a bűnügyi tudományok fejlődése. In: Kovacsics Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.
- [64] KEREZSI Klára: Konfrontáció és kiegyezés. A helyreálító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában. *Akadémiai Doktori Értekezés*. Budapest, 2011.
- [65] KEREZSI Klára: A rendőrség militarizálódása: áldás vagy átok? *Magyar Rendészet*. 2020/3. sz. 147-162. o.
- [66] KERTÉSZ Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. III. rész. *Belügyi Szemle*, 1990/3. sz. 3-8. o.
- [67] KIS Norbert – SZENES Zoltán – VAJDA András – TÁLAS Péter – SCHWEICKHARDT Gotthilf – FEJES Zsuzsanna – KLOTZ Péter – CSÓKA Gabriella: *Biztonság és bizalom a kormányzatban. A jó állam mérhetősége*. Nemzeti Közszoigálati Egyetem. Budapest, 2014.
- [68] KIS Norbert: A bizalom szerepe és hatása az állam működésére és fenntarthatóságára. *Pénzügyi Szemle* 2018/3. sz. 299-311. o.
- [69] KIS Norbert: *Biztonság, bizalom és a jó kormányzás*. Államtudományi Műhelytanulmányok 2016. évi 23. sz.
- [70] KMETTY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Kiadó, Budapest, 1907.
- [71] KOPASZ Árpád: A minőségirányítás aktuális kérdései és a fejlesztés irányai a rendőrségi szervezeteknél. *Magyar minőség*. 2003. 8-9 sz. 2-11. o.
- [72] KORINEK László: A büntetőpolitika irányelvei Magyarországon. In: Jakab A. és Takács P. (szerk.) *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. I. kötet*. Gondolat-ELTE ÁJK. Budapest, 2007.
- [73] KORINEK László: A rendőrség pártirányítása (1956-1989). *Rendészeti szemle*. 2006/10. sz. 55-67. o.
- [74] KORINEK László: *Félelem a bűnözéstől*. KJK, Budapest, 1995.
- [75] KORINEK László: *Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről*, *Jogtudományi Közöny*, 61. évf 2006. 7-8. sz. 247-267.o.

- [76] KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. *Belügyi Szemle* 2015/1. sz. 5-33. o.
- [77] KORINEK László: Rendszerváltozás a belügyben. GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok*. Budapest, 2014. pp. 33-54.o
- [78] KOVÁCH Imre – DUPCSIK Csaba – P. TÓTH Tamás – TAKÁCS Judit: Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon. MTA Társadalomtudományi Központ (Szociológiai Intézet), Argumentum, Budapest, 2012.
- [79] KOVÁCS István: Vezetési funkciók egy helyi rendvédelmi szerv életében. Célmeghatározás, vagyis a feladatok kitűzésének, és tisztázásának folyamata. *Rendőrségi Tanulmányok*, 2018b/3. sz. 119-136. o.
- [80] KOZÁRY Andrea – VALCSICSÁK Imre: A rendészeti munkában felhasználható vallási és etnikai ismeretek: Etnoszociográfia. NKE RTK, Budapest, 2014.
- [81] KOZÁRY Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan – Kézikönyv a Rendőrtiszti Főiskola Mester szak hallgatóinak, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2008.
- [82] KŐHALMI László: Pártok, kormányok és rendészeti stratégiák. In: *Tanulmányok a „Rendészeti Kutatások = rendvédelem fejlődése” című tudományos konferenciáról.* (szerk. Gaál Gyula -Hautzinger Zoltán) Pécsi Határőr. Pécs, 2011. 51-67. o.
- [83] KULCSÁR Kálmán: Lehet-e demokrácia Magyarországon? *Magyar Jog*, 1990/6–7.sz., 578–588. o.
- [84] KRÉMER Ferenc: *Rossz döntések kora*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.
- [85] KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Katalin – SZAKÁCS Gábor – VALCSICSÁK Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. *Rendészeti Szemle különszám*, 2010. március, 269–306. o.
- [86] LIGETI Katalin: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – I.* szerk. Borbíró Andrea–Kerecsi Klára, Országos Bűnmegelőzési Bizottság, Budapest, 2009.
- [87] LISZT, von Franz: *Strafrechtliche Ausatze und Vortage*, J. Guttentag, Berlin, 1905. I. k.
- [88] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, 1942.
- [89] NÉMETH Zsolt: A kriminológia fogalma, feladata. In: Barabás A. Tünde (szerk.): *Alkalmazott kriminológia*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 123-130. o.
- [90] NÉMETH Zsolt: *Bűnüldözés – Bűnmegelőzés válsághelyzetben*. Főiskolai Figyelő, 1999/2. sz. 104-109. o.
- [91] NÉMETH Zsolt: *Rendészet és civilszféra*. Oktatási segédanyag. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2013.

- [92] NÉMETH Zsolt: Rendőrség és gyermekvédelem. *Kriminológiai Tanulmányok* 2002/39. sz. 132-161. o.
- [93] OLASZ György – PARÁDI József – ZEIDLER Sándor: A magyar állami rendvédelmi testületek katonai rendfokozati rendszerei a kiegyezéstől az ezredfordulóig. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis)* HU ISSN 1216-6774. XV. évf. (2008) 18. sz. 29-63. o.
- [94] ORBÁN Péter: A magyar rendőrség modernizációs kísérletei. In: *Kriminológiai Közlemények* 57. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999. 202-225. o.
- [95] PALLO József: Gondolatok a rendészet fogalmi és alkalmazási kérdéseiről. *Magyar Rendészet*. 2006. évi 4. sz. 33-40. o.
- [96] PARÁDI József: A két világháború közötti Magyar Királyság rendvédelme. *Rendvédelem-történeti Füzetek*. 18. évf. (2010.) 21. sz. 85-100. o.
- [97] PARÁDI József: A Magyar Királyság rendőrségei 1920-1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis)*, XI. évf. (2005) 13. sz. 105-113. o.
- [98] PARÁDI József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1944. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis)*, XX. évf. (2011) 23. sz. 113-196. o.
- [99] PÉCSI Kornél: Egyéves az új rendvédelmi életpályamodell I. Az életpályamodell előkészítése. *Magyar Rendészet* XV./6. sz. 2016. 25-41.o.
- [100] PÓCZIK Szilveszter: A roma kisebbség egyes szociológiai és kriminológiai problémái (Kutatászáró összefoglalás) *Kriminológiai Tanulmányok* 2003/40. sz. 98-120. o.
- [101] PUSZTAI László: Egy vitaanyag előszava, In: *Az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet kriminálpolitikai koncepciója*, *Ügyészségi Értesítő*, 1993/3.
- [102] RAVASZ István: A Magyar Királyi Honvédség karhatalmi jogosultságai. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis)*, V. évf. (1995) 6. sz. 51-67. o.
- [103] REISCHL Ferenc – BECHER Nándor: Vasfüggöny az Alpok lábánál, *Soproni Szemle* 2008. LXII. évf. 4. sz. 47-56. o.
- [104] RÉVÉSZ Béla: A Duna-gate ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében, *Acta Iuridica et Politica*, Tomus LXVIII, Fasc. 19. Szeged, 2006.
- [105] RIPP Zoltán: *A rendszerváltás Magyarországon*. Napvilág Kiadó. Budapest, 2006.
- [106] RITECZ György – Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0*, Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.
- [107] RITECZ György: A terrorizmus és a migráció viszonya a számok alapján. *Acta Humana* 2016/5. 103-123. o.

- [108] ROMSICS Ignác: Magyarország története a XX. században. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- [109] RÓNAY Miklós: Szervezetfejlesztés a közszolgálatban. NKE. Budapest, 2014.
- [110] SÁGI Zoltán: A rendőrség egyenruházata a II. világháború befejezésétől a rendszerváltásig. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XIV. évf. (2008) 17. sz. 65-73. o.
- [111] SÁGI Zoltán: Egyenruha, mint tradíció a Magyar Rendőrségnél. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XIII. évf. (2007) 16. sz. 107-112. o.
- [112] SALGÓ László: A magyar rendőrség, jelene, jövője, kilátásai. Kriminológiai Közlemények 61. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2004. 41-51. o.
- [113] SALGÓ László: Az új típusú közbiztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- [114] SALGÓ László: Centralizáció és decentralizáció kérdései a magyar rendőrség szervezetében. Új Rendészeti Tanulmányok, 1995/1.
- [115] SALGÓ László: Mobil rendőrség a Józsefvárosban. Belügyi Szemle, 2012/5. sz. 50-60. o.
- [116] SALLAI János: A municipális rendőrségektől a centralizált, állami rendőrségig. Rendőrségi Tanulmányok, 100 éves a magyar rendőrség. 8-39. o.
- [117] SZABÓ András: Bűnözés – ember – társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
- [118] SZABÓ András: A kriminológiai gondolkodás fejlődése Magyarországon. Belügyi Szemle 2003/1. sz. 35-56. o.
- [119] SZIKINGER István: A Rendőrállam építőkövei, Társadalmi Szemle 1996, 10. sz. 52-60. o.
- [120] SZIKINGER István: A rendőrség és a közvélemény. Kriminológiai közlemények. 54. sz. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 1996. 26-45. o.
- [121] SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998.
- [122] TARJÁN G. Gábor: A rendőrség újjászervezése 1945-ben. A rendőrakadémiától az egyetemig. Rendészettörténeti tanulmányok. A Rendőrség Tudományos Tanácsa. Budapest, 2019. 241-267. o.
- [123] TOMCSÁNYI Móric: A magyar közigazgatás jogalap intézményei, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.

- [124] TOMCSÁNYI Móric: Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem. Budapest, 1929.
- [125] TÓTH József: A rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban. Szt. János Nyomda. Eger, 1938.
- [126] TÓTH József: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger: Szent János nyomda, 1939.
- [127] TÓTH Nikolett Ágnes: 45 éves a rendészeti felsőoktatás. Egy kiváló szellemű főiskola megbecsült tagja lehettem. Interjú Finszter Gézával. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2016. 164-167. o.
- [128] TÚRÓS András: A Magyar Rendőrség a rendszerváltoztatás időszakában 1988–1990, Chritián László, Lippai Zsolt, Németh Zsolt (szerk.): A rendszerváltás hatása a rendészetre, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.
- [129] UTASI Ágnes: A bizalom hálója- Mikrotársadalmi kapcsolatok, szolidaritás. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002.
- [130] VAJKAI Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: Tálás Péter. Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- [131] VALCSICSÁK Imre: Integrált társadalomtudományi képzés V., Rendészeti etika jegyzet, RTF Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2007.
- [132] VARGA János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. Határrendészeti Tanulmányok 2016/3. sz. 4-12. o.
- [133] VARGA János: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerkesztette: Tálás Péter. Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- [134] VÁRI Vince: A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség PhD értekezés, PhD dolgozat, Miskolc, 2016.
- [135] VEREBÉLYI Imre: A belügyi igazgatás reformja, Belügyi Szemle 1989/5. szám
- [136] VÉGH Zsuzsanna: „... részesei voltunk az átalakulásnak...” Interjú dr. Túrós Andrással. In: Belügyi Szemle 2015/63. sz. 34-41. o.
- [137] ZEIDLER Sándor: A magyar rendőri rangok fejlődéstörténete a kiegyezéstől a rendszerváltásig. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774. XIV. évf. (2009) 17. sz. 116-137. o.
- [138] ZSIGA Tibor: A „vasfüggöny” és kora, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1999.

Idegen nyelvű irodalom

- [1] ANDREESCU, Viviana – KEELING, Deborah G.: Explaining the public distrust of police in the newest European Union countries. In: *International Journal of Police Science & Management*, Vol. 14, No 3, 2012.
- [2] ANDREW, Millie – HERRINGTON, Victoria: Bridging The Gap: Understanding Reassurance Policing. *The Howard Journal* 2005/44. 41-56. o.
- [3] BAIN, Andy – ROBINSON, Bryan K. – CONSER, Jim: Perceptions of Policing: improving communication in local communities. *International Journal of Police Science & Management*, Vol. 16, No. 4, 2014.
- [4] BAYLEY, David H.: *Patterns of Policing*. Rutgers University Press, New York, Brusnwick. 1985. 185-197. o.
- [5] BAYLEY, David H.: *What works in Policing*. New York– Oxford, 1998.
- [6] BAYLEY, David H.: *Policing: The World Stage*. In: MAWBY, Rob (Ed.): *Policing across the World*. The Mysterious Press, London–New York, 1999.
- [7] BERNARD, Thomas J.: *Crime and social policy*. In: *Encyclopædia Britannica*
- [8] BITTNER, Egon: *Aspects of Police Work*, Northeastern University Press, Boston Massachusetts. 1990.
- [9] BITTNER, Egon: *Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons*. *Social Problems*, Vol. 14. No. 3. 1967. 278-292.
- [10] BOTTOMS, A. – TANKEBE, J.: *Beyond Procedural Justice. A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminology*. *Journal of Criminal Law and Criminology* 102(1), 2012. 112–170. o.
- [11] BRADFORD, B.: *Police numbers and crime rates – a rapid evidence review*. London HMIC, 2011.
- [12] BRANTINGHAM, Paul J. – FREDERIC, L. *Faust: A Conceptual Model of Crime Prevention*. *Crime and Delinquency*, 1976/22(3). 284-296.
- [13] BRODEUR, Jean-Paul: *Taylor-Made Policing: A Conceptual Investigation*. In: Brodeur, Jean-Paul (Ed.): *How to recognize Good Policing? – Problems and Issues*. SAGE, Thousand Oaks–London–New Delhi, 1998.
- [14] BRUNET, I. – AMADEU, Recasens: *Police et magistrature*. *Revue internationale de Criminologie et de police technique*, 50., 1997.

- [15] CLARKE, R. V.: Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope. In. *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago, 1983. évi 4. szám.
- [16] CRAWFORD, Adam: Plural policing in the UK: policing beyond the police=Handbook of Policing, ed. Tim NEWBURN, Cullompton, Willan Publishing, 2008.
- [17] della PORTA, Donatella – REITER, Herbert: The Policing of Transnational Protest: A Conclusion=The Policing of Transnational Protest, ed., della PORTA, Donatella, PETERSON, Abby, RITER, Herbert, ALDERSHOT, Ashgate, 2006.
- [18] DIEU, Francois: *Eléments pour une approche socio politique dans la violence policiere. Deviance et Siciété*, Liège, 1995, vol. 19.
- [19] DONELLY, Daniel: *Municipal policing in the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2013. 3-7. o.
- [20] DROZ-VINCENT, Philippe: The Military Amidst Uprising And Transitions Int He Arab World. *The New Middle East – Protest And Revolution In The Arab World*, ed. FAWAZ, A. Gerges, Cambridge University Press, New York, 2014.
- [21] DURKHEIM, Èmile: *Az öngyilkosság*. Budapest, Osiris. 2020.
- [22] FEUERBACH, Anselm: *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*. Georg Friedrich Hayder Verlag, Giessen, 1847. 40.
- [23] GIRASOLI, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1995.
- [24] GOLDSTEIN, Herman: *Problem-oriented Policing*, McGraw-Hill. Inc., New York. 1990.
- [25] GOTTFREDSON, Michael R. – HIRSCHI, Travis: *A General Theory of Crime*. Stanford University Press. Stanford, CA 1990.
- [26] GREENE, Jack R.: *Zero Tolerance and Policing*, *The Oxford Handbook of Police and Policing*, ed. Michael D. REISIG, Robert J. KANE, University Press, Oxford, 2014.
- [27] GUNITSKY, Seva: *Corrupting the Cyber-Commons: Social Media as a Tool of Autocratic Stabilit*, *Perspectives on Politics*, Vol. 13, Issue 01, 2015.
- [28] HINTON, Mercedes S. – NEWBURN, Tim: Introduction. *Policing Developing Democracies*, ed. HINTON, Mercedes S.- NEWBURN, Tim. New York, Routledge, 2009.
- [29] HOPE, Tim: *Community Crime Prevention*. *Crime and Justice*, Vol. 19. 21-89. o.

- [30] HUG, Thomas: Police et magistrature. *Revue International de Criminologie*, no. 2. 1997.
- [31] IVANOVSKI, Jonche – RAJKOVICHEVSKI, Rade: Testing the police model for the handling and use of firearms against non-police subjects. *International Journal of Police Science & Management*, vol. 17, No. 1, 2015.
- [32] JESCHEK, Hans-HEINRICH: *Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil*. Dunker & Humblot, Berlin, 1978.
- [33] KELLING, George L. – PATE, Tony – DIECKMAN, Duane – BROWN, Charles E.: *Kansas City Preventive Patrol Experiment: A summary Report*. Washington D.C., 1994. 341–382.
- [34] KONRAD, Oto – ŠÚRYOVÁ, Eva: The Pilot Project of the Police Specialists for the Work with Communities in Slovakia, Presentation at the Bucharest Conference on ‘The Implementation and Harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers, Bucharest, 4-5 May 2006.
- [35] KULCSÁR, Gabriella: „Punitiveness and fear of crime in Hungary in the past 30 years,” *Yearbook of 2012*. In: BALOGH Zs. Gy.(szerk.): *Essays of Faculty of Law University of Pécs*. Pécs, 2012.
- [36] LENTZ, Susan – CHAIRES, Robert: „The Invention of Peel’s Principles: A Study of Policing ‘Textbook’ History,” *Journal of Criminal Justice* 35. 2007. 69-79. o.
- [37] LEYRER, Richard: „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. o.
- [38] LISZT, von Franz: *Strafrechtliche Ausätze und Vortage*, J. Guttentag, Berlin, 1905. I. k.
- [39] LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis: *La police. Une approche socio-politique*. Montchrestien, Clefs Politique, Paris, 1992.
- [40] MAGUIRE, Mike – MORGAN, Rod – REINER, Robert (Eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- [41] MAGUIRE, Edward R.: *Police Organizations and the Iron Cage of Rationality*. The Oxford Handbook of Police and Policing, ed. REISIG Michael D. - J. KANE Robert. University Press, Oxford, 2014.
- [42] MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*. Leipzig, 1895.
- [43] MERKL, Adolf: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien-Berlin, 1927.
- [44] MOORE, Mark – BRAGA, Anthony: *The Bottom Line of Policing*. Police Executive Research Forum, Washington, D.C., 2003.

- [45] NORMANDEU, Andre: Bilan provisoire de la recherche évaluative sur la police professionnelle de type communautaire. *Revue Internationale de la Criminologie*, 1998/2. 178-187.
- [46] PALOMBO, J. Bernade: *Academic Professionalism in Law Enforcement*. Garland Publishing Inc., New York & London, 1995.
- [47] PANZARELLA, Robert: „Bratton Reinvents Harassment Model of Policing.” *Law Enforcement News*, June 15/30. 1998.
- [48] PEPINSKI, Harold E.: Issue of Citizen Involvement in Policing Crime and Delinquency. vol. 35, no.3. 1989. 458–470. o.
- [49] PRESTEL, Bernhard: Police et management moderne. *Revue international de Criminologie et de police technique et Scientifique*. 1997/2.
- [50] PUNCH, Maurice: *Zero Tolerance Policing*. The Policy Press, Bristol, 2007.
- [51] REINER, Robert: *The Polictics of the Police*. Wheatsheaf Books, Sussex, 1992.
- [52] ROBERT Philippe: Les normes de l'état-nation, une hegemonie en crise. Normes et deviances en Europe. Un debat Est-Ouest. L'Harmattan, Paris. 1994. 27-50.o.
- [53] SCHNEIDER, Hans-Joachim: Crime and its Control in Japan and in the Federal Republic of Germany. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 36, 1992. 307–321. o.
- [54] SERGEANT, Harriet: *The Public and the Police, Civitas*. Institute for the Study of Civil Society, London, 2008.
- [55] SELIH, Alenka: Crime and crime Controll In Transition Countries. *Crime and Transition on Central and Easter Europe* (Eds. A. Selih, A. Zavrsnik) Springer, 2012. 3-34. o.
- [56] SKOGAN, Wesley G.: The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents: A Cross Site Analysis, in Dennis Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing. Testing the Promises*. Thousand Oaks, SAGE Publications. California, 1994.
- [57] SKOGAN, Wesley G. – HARTNETT, Susan: *Community Policing*, Chicago Style. Oxford University. Press New York, 1997.
- [58] SKOGAN, Wesley G.: An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation. In: Williamson, Tom ed.: *The Handbook of Knowledge-Based Policing, Current Conceptions and Future Directions*. Chichester, John Wiley & Sons. 2008. 43-58.o.
- [59] STENNING, M. Philip: Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. In: *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports*

- présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.
- [60] SZABO, Denis: *Police communautaire et médiation*. Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1999.
- [61] SMIDT, Michael L. (Mayor): Yamashita, Medina, and Beyond: Command responsibility in contemporary military operations. *Military Law Review*. Vol. 164., 2000, 155-234. o.
- [62] STENNING, M. Philip: Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. In: *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique*. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999). Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000.
- [63] T. MALALIS, Mary Grace: In Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree Master of Science in Criminology. University of Mindanao Davao City The Submitted to: The Faculty of the Graduate School University of Mindanao. 2011.
- [64] TAYLOR, Ralph: Fear of Crime, Social Ties, and Collective Efficacy. Maybe Masquerading Measurement, Maybe Déjà Vu All Over Again. *Justice Quarterly* 19. 2002. 773–792. o.
- [65] TERILL, William – PAOLINE III, Eugene A.: Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter? In: *Justice Quarterly*. Volume: 34 Issue: 2. Washington, 2017. 193-216. o.
- [66] TOLIVER, Jessica – EDERHEIMER, Joshua: Managing the High-Profile Use-of-Force Incident. *Critical Issues in Policing Series: Strategies for Resolving Conflict and Minimizing Use of Force*, ed. EDERHEIMER, Joshua A., Washington DC, Police Executive Research Forum, 2007. 31. o.
- [67] TYLER, Tom R. – HUO, Y. J.: *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*, Russell Sage, New York, 2002.
- [68] WADDINGTON, P. A. J.: *Liberty And Order – Public Order Policing In A Capital City*. Taylor & Francis e-Library, 2003.
- [69] WILSON, James Q. – KELLING, George L.: Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, vol. 249, no. 3, 1982, 29–38.o.
- [70] WYCOFF, Mary An – SKOGAN, Wesley G.: Community Policing in Madison: An Analysis of Implementation and Impact. In: Rosenbam, Dennis P. (Ed.): *The Challenge of Community Policing*. Thousand Oaks, London–New Delhi, 1994. 75–91. o.

- [71] YOON, Young-Cheol: Strafrecht als ultima ratio und Bestrafung von Unternehmen. Peter Lang 2001.
- [72] ZENGIN, Cevdet: Organisational practises of the management of in-service training in the Turkish national police: a thematic anaysis, International Journal of Police Science & Management, Vol. 12 No. 4, 2010.

Internetes hivatkozások

- [1] A Belügyminiszter BM/1852-8/2018. számú határozata. Forrás: <https://2015-2019.kormany.hu/download/1/56/51000/Miniszteri%20jogk%C3%B6rben%20rendszeres%C3%ADtett%20szakanyagok%20list%C3%A1ja.pdf#!DocumentBrowse> (Letöltve: 2022. 02. 04.)
- [2] A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, 1996.06.06. hatályos állapota, <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99600043.TV> (Letöltve: 2018. 07. 12.)
- [3] Beszélő: A Bibó Emlékkönyv. Forrás: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bibo-emlekkonyv> (Letöltve: 2022. 02. 17.)
- [4] FINSZTER Géza – Korinek László: Rekviem egy rendőrségért. Népszabadság, 2009. február 28. Forrás: <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16-322527> (Letöltve: 2021. 10. 26.)
- [5] FINSZTER Géza: A rendészet átalakulásának húsz esztendeje, http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (Letöltve: 2021. 08. 16.)
- [6] GRATZER-SÖVÉNYHÁZY Gábor: A bűnmegelőzés rendszere. Forrás: https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjS8IaKo9PRAhXB7IMKHfZ_DyEQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fbiztonsagpiac.hu%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F04%2FGratzer-Sovenyhazy-Gabor-A-bunmegelozes-rendszere.pdf&usq=AFQjCNG2qMD8Scz1SoW9dMTVJWB-D-tUrw&sig2=HHWDO1U3ARyKew_4f5ycvA&cad=rja (Letöltve: 2021. 01. 11.)
- [7] Idézett szöveg Pozsgai Zsolt r. vezérőrnagytól a 2012. december 10-ei RÉT ülésről. Forrás: <https://brdsz.hu/html/main/2012/ret20121210.pdf> (Letöltve: 2020. 10. 13.)
- [8] Kislexikon.hu: A decentralizáció fogalma, http://www.kislexikon.hu/decentralizacio_decentralizalas.html (Letöltve: 2022.03.16.)

- [9] KOLOSI Tamás – SÁGI Matild: Rendszerváltás és társadalomszerkezet (elektronikus verzió, készült 2006-ban), <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a889.pdf> (Letöltve: 2022. 03. 17.)
- [10] KŐSZEG Ferenc képviselő felszólalása az 1996. 02.20-ai ülésnapon. Forrás: <https://www.parlament.hu/naplo35/148/1480306.htm> (Letöltve: 2020. 03. 13.)
- [11] Közbiztonság, rendőrség. In: Infotablo. 2020/43. sz. Forrás:https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo_2020_43_kozbiztonsag_rendorseg_2020.pdf/400156db-4083-178a-0818-dda81fb18ffd?t=1591606781168 (Letöltve: 2021. 01. 25.)
- [12] Közösségi Rendészeti Projekt. Forrás: <http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/europai-tamogatasok/egyeb-forrasok/kozsosegi-rendeszeti-projekt> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- [13] Legfőbb Ügyészség: Bűnözés és igazságszolgáltatás. 2019. http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/bunozes_es_igazsagszolgalattas_2009_2018.pdf (Letöltve: 2020. 01. 26.)
- [14] Magyar Katolikus Lexikon: Zöldkeresztes Mozgalom. Forrás: <http://lexikon.katolikus.hu/Z/Z%C3%B6ldkereszt%20mozgalom.html> (Letöltve: 2022. 01. 22.)
- [15] Miskolci Rendészeti Szakközépiskola: Fegyveres szervek alapismeretek. Forrás: https://www.mrszg.hu/images/docs/rendeszetiagazati/segedanyagok/rendor/rend_ism_kormend_andtj.pdf (Letöltve: 2022. 03. 01.)
- [16] PERGE Bertalanné: Gyermek és Ifjúságvédelem rendőri feladatai. Forrás: <http://bunmegelozes.eu/pdf/kodex6.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 13.)
- [17] PÓCZIK Szilveszter: Cigány integrációs problémák. Budapest, 2003., Forrás: <https://www.okri.hu/images/stories/kutatok/pocziksizilveszter/ekonyvek/cigany%20integracios%20problemak.pdf> (Letöltve: 2022. 03. 08.)
- [18] REINER, Robert – O’CONNOR, Denis: Politics and Policing. The terrible twins. [file:///C:/Users/bezke/Downloads/Politics and Policing From J Fleming ed.pdf](file:///C:/Users/bezke/Downloads/Politics%20and%20Policing%20From%20J%20Fleming%20ed.pdf) (Letöltve: 2021. 02. 23.)
- [19] Rendvédelmi életpálya. In: Infojegyzet. 2018/21. szám Forrás:https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_21_rendvedelmi_eletpalya.pdf/0179c49b-b748-8587-2d13-86e60ecff365 (Letöltve: 2020. 12. 28.)

- [20] Rendvédelmi szervek: Létszám és illetmény 3. In: Infojegyzet. 2016/50. szám Forrás: https://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_50_rendvedelmi_szervek_3.pdf/cbccc439-1671-4df0-b75c-58f960ec39ed (Letöltve: 2020. 12. 28.)
- [21] SZABÓ Imre: A rendészettudomány múltja, jelene és jövője. Budapest, 2011. Forrás: <https://docplayer.hu/46313059-A-rendeszettudomany-multja-jelene-es-jovoje.html> (Letöltve: 2022. 03. 27.)
- [22] SZIKINGER István: A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon, tananyag az „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása c. EQUAL-projekt számára. <http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/Rendorsegidiszkriminacio.pdf> (Letöltve: 2021. 11. 10.)
- [23] Zuglói Közbiztonsági non-profit Kft. honlapja. Forrás: <https://www.zknp.hu/szomszedom-a-rendor-program/> (Letöltve: 2022. 04. 10.)

Szerzőt nem jelölő internetes források

- [1] <https://csaladitudakozo.kormany.hu/gyermekjoleti-alapellatasok-rendszere> (Letöltve: 2022. 02. 18.)
- [2] https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-35_hu (Letöltve: 2022.04.11.)
- [3] https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa012.html (Letöltve: 2021. 02. 06.)
- [4] <http://www.police.hu/> (Letöltve: 2018. 12. 30.)
- [5] <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsarumagazin/modern-oldalfegyverek> (Letöltve: 2021. 02. 01.)
- [6] http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (Letöltve: 2019. 02. 11.)
- [7] <http://www.nemzetijelkepek.hu/cimer-letoltesek.shtml> (Letöltve: 2022. 03. 27.)
- [8] https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0700089.tv (Letöltve: 2021. 12. 28.)
- [9] <https://www.parlament.hu/naplo35/004/0040006.htm> (Letöltve: 2021. 10. 21.)

Az értekezés elkészítéséhez felhasznált, a doktorandusz által publikált munkák

- [1] BEZERÉDI Imre: Esetelemzés. Belügyi Szemle 64. évf. 11. sz. 108-116. o.
- [2] BEZERÉDI Imre: Mai határrendészeti rendszer működése az ideiglenes déli – kiemelten a Bács-Kiskun megyei – határzár mentén. Határrendészeti Tanulmányok 2016/3. sz. 18.27. o.
- [3] BEZERÉDI Imre: TC Team Consult - Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. Magyar Rendészet, 2018/ 1. sz. 91-98. o.
- [4] BEZERÉDI Imre: A rendszerváltást követő kriminálpolitika és a rendészeti stratégiák kapcsolata. In: Baráth, Noémi Emőke; Mezei, József (szerk.): Rendészet-Tudomány-Aktualitások: A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztálya. Budapest, 2019, 31-38.o.
- [5] BEZERÉDI Imre: A rendőrség decentralizálása, depolitizálása és demilitarizálása. In: Bihari, Erika; Molnár, Dániel; Szikszai-Németh, Ketrin (szerk.): Tavaszi Szél 2019 Konferencia = Spring Wind 2019. Konferenciakötet III. Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ). Budapest, 2020, 483-491.o.
- [6] BEZERÉDI Imre: A rendőrség egyenruházati jelképeinek – címereinek és rendfokozatainak – alakulása a rendszerváltás körül. Belügyi szemle. 67. évf. 7-8. sz. 23-35. o.
- [7] BEZERÉDI Imre: Rendszerváltás és rendőrség Magyarországon – Gondolatok a rendőrség modernizációjáról. Beau Bassin, Mauritius: GlobeEdit International Book Market Service Ltd. OmniScriptum Publishing Group, 2019 ISBN: 9786139415793
- [8] BEZERÉDI Imre: Rendszerváltás és rendőrség: 30 év. In: Koncz, István; Szova, Ilona (szerk.): A 16 éves PEME XIX. PhD - Konferenciájának előadásai. Professzorok az Európai Magyarországért Egyesület. Budapest, 2019. 56-70.o.
- [9] BEZERÉDI Imre: Kisebbségi koordinációs munkacsoportok a rendőrség és a roma kisebbség együttműködésének jegyében. Belügyi Szemle. 68. évf. 4. sz. 71-88. o.
- [10] BEZERÉDI Imre: Inkluzív és exkluzív kriminálpolitikai modellek a magyar rendészetben. In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.): XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2020, 49-58. o.
- [11] BEZERÉDI Imre: Biztos út..., avagy gondolatok az egyes rendészeti feladatot ellátók tevékenységéről. Hadtudományi Szemle. 13. évf. 1. sz. 147-157.o.

- [12] BEZERÉDI Imre: A rendszerváltást követő rendőrség az alkotmány és a törvények tükrében. I-II. Konferenciakötet: A pécsi jogász doktoranduszoknak szervezett konferencia előadásai. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2021, 77-86. o.
- [13] BEZERÉDI Imre: Public Trust and Confidence in the Hungarian Police Today. Büntetőjogi Szemle 2022/2.- Megjelenés alatt.

Hivatkozott jogszabályok, normák, vitaanyagok

- [1] 1/1999. KJE határozat
- [2] 11/1992. (III. 5.) AB határozat
- [3] 115/2003. OGY határozat a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról
- [4] 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat, Magyar Közlöny 83. szám.
- [5] 2.2.4.5. Statisztikai tábla - Bizalom
- [6] 45/2000. (XII. 8.) AB határozat az antidiszkriminációs törvényről
- [7] a 2006 őszi tömegoszlátásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény
- [8] a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
- [9] a fogyatékos személyek jogainak rendőrségi eljárásokban történő érvényesítéséről és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 4/2004. (II.19.) ORFK utasítás
- [10] a Forradalmi Kormányzótanács XXIII. sz. rendelete. Közli: Bánlaky, 1929: II. 31. számú melléklet
- [11] a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény
- [12] a Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994-1998
- [13] a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat
- [14] a Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája, 2009. január 15. munkadokumentum
- [15] Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 11/1998 (IV. 23) ORFK utasítása
- [16] a Magyar Köztársaság T1568. számú törvényjavaslata
- [17] a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) szóló 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat
- [18] a Nemzeti Együttműködés Programja – munka, otthon, család, egészség, rend.
- [19] a Nemzeti Megújulás Programja, 1990.
- [20] a Polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény
- [21] a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló
- [22] a rendőri karjelvények rendszeresítésére vonatkozó szabályokról szóló 31/2018. (XI. 18.) ORFK utasítás

- [23] a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
- [24] a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény
- [25] a rendőrség bűnmegelőzési tevékenységéről szóló 16/1991. ORFK Intézkedés
- [26] a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
- [27] az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás
- [28] az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv Öltözködési Szabályzatának kiadásáról 2/2014. (II. 12.) ORFK utasítás
- [29] az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.
- [30] az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról 7. cikk (3)
- [31] az Európai Unió Alapjogi Chartája
- [32] az önkéntes rendőri szolgálati szabályzatról szóló 7/1964. BM. parancs
- [33] Bács-Kiskun Megyei rendőr-főkapitány 9/2015. (VI.29.) BKMRFK intézkedése a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság és a Bács-Kiskun Megyei Cigány Önkormányzat között megkötött együttműködési megállapodás kiadásáról
- [34] Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, Elemző-értékelő Alosztály: 2017. 12. havi határrendészeti helyzetkép. Kecskemét, 2018.01.15.
- [35] ERÜBS/ENyÜBS; BVOP statisztika
- [36] Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium: Rendészeti Stratégia. Készült a 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) Korm. határozat 4. pontja alapján.
- [37] Jelentés a körzeti megbízottak munkája és az önkéntes rendőri szolgálat szerepe a közrend és közbiztonság megszilárdításában, Budapesti Rendőr-főkapitányság, Budapest, 1962. 07. 02.

- [38] KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia-Mélyszegénység, Gyermekszegénység, Romák (2011-2020). Budapest, 2011. november
- [39] Magyar Nagylexikon, Kilencedik kötet, Magyar Nagylexikon kiadó, Budapest, 1999.
- [40] Magyarország Alaptörvénye
- [41] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény
- [42] Magyarország Kormánya: T3783. számú törvényjavaslat a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. Kivonat az Általános Indoklásból.
- [43] OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships (EBESZ: Jó gyakorlatok a rendőrség és a lakosság közötti partneri kapcsolatok kiépítése során)
- [44] Polgárőr alapismeretek – Az Országos Polgárőr Szövetség módosított kiadványa Budapest, 2009.
- [45] T/4863. számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- [46] TC Team Consult – A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 1991. november 6. Bécs – Varnsweld
- [47] TC Team Consult: A hatékony és demokratikus magyar rendőrségre vonatkozó javaslatok. 2. változat. 1991. október. Brüsszel–Hága–Genf–Bécs–Zürich.
- [48] Teendők az új évezred küszöbén, 1998.
- [49] Új Magyarország, Szabadság és szolidaritás. A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért 2006-2010.