

**Berei Róbert**

**Kriminológia Tanszék**

**Témavezető: Lévay Miklós tanszékvezető egyetemi tanár**

## **A közösségi rendőrségi gondolkodásmód alkalmazására irányuló törekvések az 1990-es évek második felében Magyarországon**

A tanulmány áttekintést ad a közösségi rendőrség (*community policing*) elveinek gyakorlati bevezetésére irányuló kezdeményezésekről, amelyekre hazánkban országos szinten 1997-98 között került sor. Úgy vélem, hogy időnként célszerű visszatekinteni a korábbi időszakok történéseire, mert a múltbeli tudás és tapasztalatok sok esetben hozzásegíthetnek minket a jelenlegi kihívások megoldásához is. A közösségi rendőrségi gondolkodásmód körzeti megbízotti szolgálatban történő alkalmazásának lehetőségeit korábban vizsgáltam<sup>1</sup>, jelen tanulmányban viszont ennél szélesebb tevékenységi körre irányul az elemzés.

### **A rendőrségi tevékenység és a bűnözés**

*„A rendőri munka hatékonyabbá tétele érdekében fontos szorosabbá tenni a rendőrség és az általa szolgált lakosság közötti kapcsolatot, javítani szükséges a rendőrségről kialakított képet – közösségi rendőrséget kell létrehozni.”<sup>2</sup> Ezzel a kategorikus kijelentéssel kezdte Bólyai János a „Közösségi rendőrség Magyarországon” címmel húsz éve megjelent tanulmányát, majd kijelentését alátámasztandó így folytatta: „Ez világtendencia, s minden jel arra mutat, hogy a 90-es évek második felére Magyarországon is megteremtődött az igény a közösségi rendőrség iránt. A válságjelenségek, a túlzott centralizáció, a lakosságtól való elidegenedés, egyes kisebbségekkel – gondolunk itt elsősorban a cigányságra – való feszült viszony, a nagyobb anyagi ráfordítás és*

---

<sup>1</sup> Berei 2012.

<sup>2</sup> Bólyai 1998. 73.

*létszámnövelés ellenére sem igazán javuló eredményességi mutatók mind arra utalnak, Magyarországon is szükség van változtatásra.”<sup>3</sup>*

Magyarországon húsz év elteltével sem jött létre közösségi rendőrség. A rendőrség válságáról hazánkban manapság már kevésbé cikkeznek, a rendőrség modernizációját sürgető heves viták lassan elcsendesedtek. A hivatalos kommunikációban, valamint a különféle statisztikai számsorokkal alátámasztott kormányzati kiadványokban pedig leginkább az jelenik meg, hogy rendőrség napjaikban szinte minden tekintetben jól teljesít,<sup>4</sup> tehát nincs is szükség változtatásra, legfeljebb némi finomhangolásra, hiszen mindent lehet egy kicsivel jobban csinálni.<sup>5</sup>

A statisztikai adatokkal jó tisztában lenni, de a kriminológia tudománya már régen rámutatott arra, hogy a regisztrált szám adatok nem a valóságos bűnözést, hanem a bűnüldözés felvevő kapacitását mérik.<sup>6</sup> A számok mögött rejlő valóság jelentősen eltérhet a tetszetős kimutatásoktól. Ami a bűnözés valóságát illeti, Szikinger István A rendőrség és a bűnözés című tanulmányában azt a kérdést vizsgálta, hogy lehet-e a rendőrséget közvetlenül a bűnözés alakulásának tükrében megítélni? A kérdésre adható tömör válasz az, hogy nem. A rendőri tevékenység és a bűnözés jelenségének alakulása között nincs megragadható, gyakorlati következtetések levonására alkalmas oksági kapcsolat.<sup>7</sup> A bűnözés okai a társadalomnak azon szféráiban találhatóak, amelyek alapvetően kívül esnek a rendőri tevékenység hatókörén.<sup>8</sup> Áttételesen ennek felismerése tükröződik abban a tényben, hogy a rendőrség fejlesztésének tudományosan megalapozott irányzatai közé sorolt közösségi rendőrségnek, illetve a problémaközpontú rendőrségnek nem is célja a bűnözés közvetlen és azonnali elnyomása, a sikert pedig több mutató együttes alkalmazásával mérik. Természetesen ezeknek a működési modelleknek is fontos célja a bűnözés visszaszorítása, azonban azt nem a rendőri – különösen nem a hagyományos rendőri – munka kimeneti eredményének, hanem más tényezők – egyebek mellett a lakossági részvétel, a bűnözéstől való félelem csökkentése, a rendőrség elfogadottságának növekedése, a nem bűnügyi jellegű problémák megoldottsága – befolyásolása által megközelíthető célnak tekintik.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Bólyai 1998. 73.

<sup>4</sup> Erős rendőrség - nagyobb biztonság. Kiadta: Miniszterelnöki Kabinetiroda, 2018. március 13. 7. p. [http://www.kormany.hu/download/5/c7/51000/165x235mm\\_rendeszeti\\_kiadvany\\_OK\\_small.pdf](http://www.kormany.hu/download/5/c7/51000/165x235mm_rendeszeti_kiadvany_OK_small.pdf) (2018. 04. 29.)

<sup>5</sup> Magyarország a világ 15. legbiztonságosabb állama. 2018. március 23. <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/magyarorszag-a-vilag-15-legbiztonsagosabb-allama> (2018. 04. 29.)

<sup>6</sup> Finszter 2012. 434.

<sup>7</sup> Szikinger 2001. 925.

<sup>8</sup> Szikinger 2001. 926-927.

<sup>9</sup> Szikinger 2001. 925.

Mindazonáltal a közbiztonság és a közrend védelmére létrehozott rendőrségnek egyaránt fontos szerepe van a bűnüldözésben és a bűnmegelőzésben is. A közösségi rendőrségi működésben az utóbbin van a hangsúly. A folyton változó társadalmi viszonyok között mindig van tennivalója a bűnmegelőzési tevékenységének javításában, a bűnüldözési teljesítményének növelésében és nem utolsósorban az együttműködési készségének fejlesztésében. Az e téren kifejtett erőfeszítéseket el kell ismerni, de nem árt szem előtt tartani azt, amire Szikinger szintén rámutatott, hogy a közbiztonság védelmére rendelt szervezetek „nem elsősorban a közvetlenül, hanem áttételesen: más szervekkel és mindenekelőtt a közösségekkel való együttműködésben tudnak kifejteni valamiféle hatást a bűnözés alakulására.”<sup>10</sup> Szikinger valószínűsítette, hogy a rendőrség leginkább az alkotmányos értékek és normák következetes betartása és betartatása által járulhat hozzá a bűnözés csökkentéséhez. A rendőrség a következetesen gyakorolt törvénytisztelettel, a bűn elutasításával olyan üzenetet közvetít, amely hosszabb távon megtérül a lakosság részéről megnyilvánuló bizalomban és támogatásban. Egyet kell értenünk vele, minthogy jogállamban nincs is más választás.<sup>11</sup> Egyáltalán nem mindegy, hogy a kívánt eredményt milyen módon érjük el.

A rendőrségnek a társadalom bűnözés elleni legfőbb védelmezőjeként történő beállítása a rendőrök és a politikusok egy részének bizonyára szimpatikus lehet, azonban a leírtak fényében nem valóságos értelmezés, illetve ennek a magasztos szerepnek történő megfelelés nem reális elvárás. A lakossági biztonságérzet javítása érdekében szintén szerepe van a rendőrségnek, de ennek is megvannak a maga korlátai. A lakossággal történő kapcsolattartásra és együttműködésre építő közösségi rendőrségi működés ezen a téren is pozitív hatásokat idézhet elő. A modell működési elvei szerint: „A rendőr nem a hatalom képviselője a közösségben, hanem az utóbbinak a tagja. Ha a társadalom a magáénak érzi a rendőrséget, akkor tudja: van befolyása a bűnözéssel szembeni védekezés intézményeire és eszközeire. Amennyiben az emberekben tudatosul a hatékony oltalom lehetősége, akkor értelemszerűen csökkenni fog a bűnözéstől való félelem szintje.”<sup>12</sup> Az utóbbi fontos célja közösségi rendőrségnek, amelyet a hagyományos rendőrségi működés keretein belül nem, vagy csak korlátozott mértékben lehet elérni.

---

<sup>10</sup> Szikinger 2001. 927.

<sup>11</sup> Szikinger 2001. 928.

<sup>12</sup> Korinek 2016. 383.

## Fogalmi kérdések<sup>13</sup>

A közösségi rendőrség Robert R. Friedmann megfogalmazásában „*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 irányú részvételét a döntéshozatalban, továbbá fokozott figyelmet az alapjogok és a polgári szabadságok érvényesülése iránt*”.<sup>14</sup> A közösségi rendőrség proaktív jellegéből következően átfogó szemléletű, minthogy nem csak a bűnözéskontrollal, hanem a bűnözéstől való félelemmel, az életminőséggel, a szolgáltatások fejlesztésével és a rendőrség legitimációjával is foglalkozik.<sup>15</sup> Hozzáteesszük, hogy mindez megkívánja a közösség tagjaival való folyamatos interakciót, amelynek biztosítása érdekében a rendőrségnek nyitottabbá kell válnia a társadalom irányába. Ezáltal kiszélesedik a rendőrség tevékenysége feletti civil kontroll lehetősége is.

Friedmann a megelőző időszakból egy angol szerzőt és egy amerikai szerzőpárost említett meg, mint akik – az ő szavaival élve – a közösségi rendészet „definícióhoz közeli” meghatározását adták. Az angol John Alderson alapelveiben<sup>16</sup> a személyes szabadság biztosítására esik a hangsúly, míg az amerikai Robert Trojanovicz és Bonnie Bucqueroux többet foglalkozott a koncepció adott rendőri egységnél történő megvalósíthatóságával. A szerzőpáros felsorolta a közösségi rendőrség alapelveit. Ezek közül az első: „A közösségi rendőrség egyszerre filozófia és szervezeti stratégia, amely lehetővé teszi, hogy a közösséghez tartozó helyi lakosok együtt munkálkodjanak a rendőrséggel, új megoldásokat keresve a bűnözéssel, a bűnözéstől való félelemmel, fizikai és szociális kihágásokkal, valamint a környék hanyatlásával kapcsolatos problémákra.”<sup>17</sup> A közösségi rendőrség Friedmann által alkotott fogalma a fent kifejtettek szerint átfogóbb megközelítésen alapul.

Korinek László a definíció és közösségi rendőrség gyakorlata alapján elsősorban a partnerség fontosságát emelte ki. Eszerint a rendőrség

<sup>13</sup> Részletesen: Berei 2017.

<sup>14</sup> Friedmann 1992. 4., Idézi: Korinek 2006. 253.

<sup>15</sup> Friedmann 1996. 116.

<sup>16</sup> Alderson 1979. 199.

<sup>17</sup> Trojanovicz – Bucqueroux 1990. xiii.

szakít azzal a korábbi gyakorlattal, hogy a lakosság szinte csak információforrásként jön számításba a rendőrség számára. Meghaladottá válik az a felfogás is, amely szerint a rendőrség és a polgárok viszonyát – némileg kisarkítva – a parancs és az engedelmesség működteti. A modellben a rendőrség és a közösség között széles körű kommunikáció és kölcsönhatás áll fenn, amelynek feltétele a partnerek egyenjogúsága. Az adott település biztonsága a rendőrség, valamint a rendőrségen kívüli személyek és szervezetek partnerségi együttműködése eredményeként áll elő. A modellben a rendőrség tevékenysége nem korlátozódik az aktuális veszélyek elhárítására és a bűnüldözésre, hanem a bűnözést, a rendet teljes társadalmi beágyazottságában szemléli, tehát a település más szociális problémáival együtt.<sup>18</sup>

Friedmann vizsgálódásai leginkább Kanadára, Angliára, Izraelre és az USA-ra terjedtek ki, azonban munkásságának magyarországi vonatkozásai is vannak, mivel – magyar származású lévén – a közösségi rendőrség meghonosítása érdekében hazánkban is járt. Ez abban az időszakban történt, amikor a rendőrség ilyen irányú fejlesztése napirenden volt. Friedmann 1997. szeptember 25-én a Budapesti Rendőr Szakközépiskolában tartott előadást. Ez alkalommal egyebek mellett elmondta, hogy az 1980-as években az USA bűnözéssel erősen terhelt nagyvárosaiban alakult ki a – szavait idézve – közösségi rendőrségi mozgalom. A rendőrségi szemléletváltás kiindulópontja az volt, hogy a bűnözés terjedéséért nem a rendőrség a felelős, de az ő feladata, hogy a társadalomban kezdeményezze, hogy maga lépjen fel önmaga megvédésére. Az újfajta rendőri tevékenység lényege az volt, hogy a rendőröket kiszállították a légkondicionált rendőrautókból, hogy kellőképpen tudjanak kommunikálni a közösség tagjaival. A rendőrök feladatává tették, hogy kis létszámú körzetekben vegyék fel a kapcsolatot az ott élő emberekkel, ismerjék meg a problémáikat és figyelmeztessék őket a különféle bűncselekmények megelőzési lehetőségeire. Ennek hatására a bűncselekmények száma radikálisan csökkent, valamint a közösség tagjainak biztonságérzete nőtt.<sup>19</sup>

## **Katonás rendőrség kontra közösségi rendőrség**

A rendszerváltás időszakában Túrós András áttekintette a közrendvédelem aktuális feladatait. A közbiztonság állapotának egyre aggasztóbb állapota miatti cselekvési kényszer indította arra, hogy

---

<sup>18</sup> Korinek 2006. 253.

<sup>19</sup> Szilágyi 1997. 25-26.

rendőri vezetőként megmutassa a lehetséges kitörési irányokat. Megállapította, hogy a felderítő tevékenység előtérbe helyezése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, minthogy csökkent a felderítési eredményesség. Mindeközben a közterületi szolgálatot – objektív és szubjektív okok következtében – elhanyagolták. Az ugyanis több helyen szinte megszűnt, és az ún. „maradék elv” következtében a rendőri feladatok között a legutolsó helyre került. A bűnügyi szolgálat megerősítése, a helyszínbiztosítások, az átkísérések, az elővezetések, valamint egy sor segédmunkának tekintett feladat egyaránt a közrendvédelmi szolgálatra hárult. Kijelentette, hogy hatékony közterületi szolgálat nélkül nincs esély a közbiztonság javítására. Leszögezte azt a tényt, hogy a lakosság a közterületen szolgálatot teljesítő rendőrökön keresztül ítéli meg csaknem az egész rendőrség tevékenységét. Szakmai szempontból úgy látta, hogy a rendőrség – átmenetinek gondolt – sikertelenségét fokozott járőrtevékenységgel lehetett volna ellensúlyozni.<sup>20</sup>

Túrós ugyancsak kitért a körzeti megbízotti szolgálat helyzetére is, amely akkoriban már több évtizede működött, és a körzetek behálózták az egész ország területét. A körzeti megbízottak állománytáblákon rögzített létszáma 3000 fő volt, de valós számuk ennél nyilván kevesebb volt, a ténylegesen körzeti megbízotti szolgálatot ellátók száma pedig még kevesebb. A körzeti megbízottakat a rendőrség „*napszamosainak*” nevezte, a körzeti megbízotti szolgálatot pedig a legvitatottabb szolgálati formának. Nyilvánvaló volt, hogy szabályzat szerint rájuk háruló több mint száz féle feladatot képtelenek voltak ellátni, túlterhelték őket adminisztratív feladatokkal, és szinte mindenütt „*kishivatalnokokká*” váltak. Megállapította, hogy a körzeti megbízottak vegyes bűnügyi-közrendvédelmi tevékenységet folytattak, minthogy jelentős számú bűnügy nyomozását látták el. Ennek a vegyes profilnak a fenntartását legfeljebb egy-két évig tartotta elfogadhatónak, addigra nyomozó tiszthelyetteseket kellett volna beállítani, a közrendvédelmi osztályokon, a rendőrőrsökön, valamint a körzeti megbízotti csoportoknál. A közrendvédelem hatáskörébe tartozó bűnügyeket a nyomozó tiszthelyettesek végezték volna, a körzeti megbízottak bűnügyi ügyfeldolgozó tevékenységét pedig meg kívánták szüntetni, és a továbbiakban csak „*tiszta profilú*” közrendvédelmi feladatokkal bízták volna meg őket. Ez alatt azt értette, hogy teljes figyelmüket a lakossági

---

<sup>20</sup> Túrós 1991. 4.

kapcsolattartásra, a megelőzésre és a közterületek ellenőrzésére fordíthaták volna.<sup>21</sup>

A kérdés persze az, hogy egyáltalán mi indokolhatja a közrendvédelmi szolgálat bűnügyi nyomozásokban való részvételét? Túrós szerint a nyomozó tiszthelyettesi intézmény bevezetése után a közrendvédelmi szervek a bűnügyek 25%-át saját hatáskörben nyomozhatták volna. Ezek az egyszerűbb tényállású, helyi bűnügyek lettek volna, a bűnügyi apparátus pedig „minőségi” bűnüldözésre fordíthatta volna a fő figyelmét. A nyomozó tiszthelyettesi intézménynek tehát alárendelt, kiegészítő, a „minőségi” munkát végző bűnügyi szolgálatot tehermentesítő szerepet szánt. A körzeti megbízotti szolgálat fejlesztésénél arra hívta fel a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatokhoz legközelebb álló rendőri szervezetnél az önkormányzatokkal való kapcsolattartás alapvető követelmény. Ehhez kapcsolódóan azt a megjegyzést tette, hogy az önkormányzat mintegy a második felügyeleti szervük, valamint kijelentette, hogy az akkori helyzetben a kettős irányítást is el tudta volna képzelni, minthogy az önkormányzatok jogosan tartottak volna erre igényt. Sőt még azt is hozzáfűzte, hogy a körzeti megbízottak a csírái lehettek volna a később létrejövő önkormányzati rendőrségnek. Végezetül hozzátette, hogy a körzeti megbízott bizonyította a létjogosultságát, viszont fejlesztésre szorul, de csak az adminisztrációs munkával kevésbé terhelt, a bűnözés megelőzésében viszont aktívabb szolgálatot tudta hosszabb távon elképzelni.<sup>22</sup> Ehhez képest megállapítható, hogy a körzeti megbízotti szolgálat működését alapvetően meghatározó 11/1995. (VIII. 30.) ORFK utasítással kiadott Körzeti Megbízotti Szabályzatban foglaltak szerint a körzeti megbízottak továbbra is folytathattak nyomozást a körzetükben elkövetett bűncselekmények felderítése és bizonyítása érdekében. E szabályzat kiadása idején Túrós András volt az ORFK közbiztonsági főigazgatója, így nyilván volt hatása arra, milyen tartalommal jelenjen meg a norma. Mindazonáltal a körzeti megbízottak nyomozati jogköre jelenleg is biztosított a körzeti megbízotti szolgálatról szóló 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás 66. pontja alapján.

Érdemes azonban megnézni, hogy Túrós 1991-ben milyen feladatok végrehajtását tartotta fontosnak és milyen elvek mentén képzelte el a hatékony rendőri munkát. A közterületi szolgálatban rövid időn belül látványos fordulatot kívánt elérni. Ennek érdekében elsősorban a vezénylések számának radikális csökkentésével kívánta elérni, hogy több rendőr lásson el szolgálatot a közterületen. A szolgálatellátásról úgy

---

<sup>21</sup> Túrós 1991. 5-6.

<sup>22</sup> Túrós 1991. 6.

fogalmazott, hogy „mindenki határozottságot, bátorságot, szükség szerinti keménységet és férfias tartást vár el a rendőröktől.”<sup>23</sup> Talán még jellemzőbb az a közrendvédelmi és a közlekedési állománnyal kapcsolatos nézőpontja, amelyet egyenruhás apparátusnak, félkatonai szervezetnek nevezett. „Itt a centrális irányítás, a hierarchikus vezetés most is legalább olyan követelmény, mint a fegyveres erőknél.”<sup>24</sup> (Kiemelés az eredeti szövegben is. – B.R.) Ehhez hozzátette azt is, hogy a közbiztonsági területen meg kell követelni a feszes, katonás vezénylest, minthogy véleménye szerint ennek indokoltságát a rendkívüli események sokasága bizonyította. A bűnügyi helyzet javítását a demonstratív rendőri akciók folytatásától várta, amelyek céljaként a lakossági bizalom erősítését, valamint a potenciális bűnözők folyamatos elrettentését és a közterületek rendjének megszilárdítását jelölte meg.

A célkitűzések között szerepelt, hogy 1992-re Budapesten és a nagyvárosokban ismét ki kell alakítani a járőrközterületeket, amelyekbe lehetőleg mindig ugyanazokat a rendőröket kell vezényelni, hogy megismerjék a területüket, az ott élő embereket, „együtt élve” a közterülettel. Fontos feladatnak tartotta, hogy a közrendvédelmi szervek az akkortájt kialakult önvédelmi csoportokkal és polgárőrségekkel vegyék fel a kapcsolatot és alakítsanak ki velük együttműködést. Végezetül hangsúlyozta, hogy a javítani kell a közrendvédelmi állomány és az ügyeletek reagálóképességét, hogy a rendőrség a lehető leggyorsabban odaérjen a lakossági bejelentésekre, segélyhívásokra. Ennek érdekében a nagyvárosokban, centrális helyen „készenléti bevetési járőrcsoportok” szervezését irányozta elő.<sup>25</sup>

Mindez teljes mértékben összhangban volt Boross Péter akkori belügyminiszter által kinyilvánított rendészetpolitikai elvekkel. Boross az 1990. december 21-én került kinevezésre, a taxisblokádnál utáni kormányátalakítás során. Abban az évben ő volt a negyedik belügyminiszter. Már 1990. december 19-én az Országgyűlés Önkormányzati, Közigazgatási, Belbiztonsági és Rendőrségi Bizottsága előtt, a belügyminiszter-jelölti meghallgatásán kifejtette, hogy a rendőrség működését kemény, férfias, fegyelmezett hierarchiában képzele el. Ehhez a nézetéhez a továbbiakban is konzekvensen ragaszkodott. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a rendőrséggel kapcsolatos kijelentése előtt azt is elmondta, hogy általános elvi elképzelésekkel rendelkezik belügyminiszteri feladatairól, azonban sok információra, szakmai konzultációra és nem mellékesen gyakorlati tapasztalatra van

---

<sup>23</sup> Túrós 1991. 7.

<sup>24</sup> Túrós 1991. 8.

<sup>25</sup> Túrós 1991. 8.

szüksége tervei pontos kialakításához.<sup>26</sup> A Belügyi Szemle hasábjain megjelent interjúban még beszédtema volt az önkormányzati rendőrség valamilyen formában történő megteremtésének lehetősége, de legsürgetőbb feladatként a rendőrségi törvény megalkotását jelölte meg. Ezzel kapcsolatban kijelentette, hogy annak nem pusztán teoretikus jogalkotási terméknek kell lennie, hanem „*legyen benne rendőr, rendőri igény, a demokratizmusból adódó kontroll.*”<sup>27</sup> Megállapíthatjuk, hogy az utóbbira kevesebb hangsúlyt fektettek a törvényalkotás során. Azt is elmondta, hogy a törvénytervezet egy változata már elkészült, de kérte, hogy az ORFK mellett a Budapesti Rendőr-főkapitányság is véleményezze, hogy mindaz a rendőri igény megjelenjen benne, ami a sikeresebb rendőri munkához szükséges.<sup>28</sup> A folyamat megvalósulásának állomásait jelen tanulmány keretei között nincs lehetőség végigkövetni, de az kijelenthető, hogy jogalkotási téren a parlamenti ciklus végén elfogadott Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) visszatükrözi Boros Péternek a rendőrség szervezeti felépítésére és működési elveire vonatkozóan már a minisztersége előtt kinyilvánított felfogását.<sup>29</sup> Az idézett nyilatkozatok mögött leginkább a rendőri tevékenységet a bűnözés elleni háborúként beállító nézetrendszer húzódik meg, ami elavult rendészetszervezési felfogásként minősíthető, és azon a polgári fejlődés centrumaiban már régen túlléptek.

A demokratikus elvárások és a magyar rendőrséget akkoriban átvilágító svájci TC Team Consult AG ajánlásaihoz igazodó radikális reform helyett a restitúció irányvonala kerekedett felül a rendészetszervezésben. A kemény, férfias fellépésű rendőr nosztalgikus mintaképét leginkább az egykori csendőrökben találták meg. A sztálini Szovjetunióból átvett és a rendszerváltás után is megtartott túlcentralizált és túlhierarchiált rendőrségi modellre pedig úgy tekintettek, mint a hatékonyság biztosítékára. Krémer Ferenc szerint rendőri vezetőket szintén megtalálhatunk az irányzat híve között, hiszen látszólag ők nyertek a legtöbbet a reform elmaradásával.<sup>30</sup> Véleménye szerint Boross Péter ideálja a fegyelmezett, a hierarchia korlátai között önállóságát és kezdeményezőkézségét feladó rendőr volt.<sup>31</sup> Ez nyilvánvalóan nagyon távol áll a „*szolgáltatómodell*” közösségi rendőr ideáljától.<sup>32</sup> A rendőrök társadalmi szerepfelfogását az 1990-es évek végén vizsgálva Krémer arra

---

<sup>26</sup> Interjú a közbiztonságról Boross Péter belügyminiszterrel. Rendészeti Szemle, 1991/3. 49.

<sup>27</sup> Interjú a közbiztonságról Boross Péter belügyminiszterrel. Rendészeti Szemle, 1991/3. 53.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Részletesen: Krémer 2010. 73-89.

<sup>30</sup> Krémer 2010. 70-72.

<sup>31</sup> Krémer 2010. 70.

<sup>32</sup> Krémer 2003. 54-58.

megállapításra jutott, hogy a magyar rendőrök leginkább a rendfenntartás némi szolgáltatással elegyített változatát képviselheték. A kutatási eredményeit összefoglaló monográfiája zárszavában szereplő megállapítása szerint a magyarországi helyzet zavaros volt annyiban, hogy egyaránt jelen volt a régi elavult, sőt káros hatású felfogás és gyakorlat, valamint a korszerű, demokratikus elképzelések. Megkockáztatható, hogy ez a kettőség, vagy inkább sokszínűség napjainkban is fennáll.

Több mint érdekes, hogy Szikinger Istvánnak *„A közösségi rendőrség a mai Európában”* című tanulmánya a Belügyi Szemle ugyanazon lapszámában jelent meg, amelyben Túrós András idézett írását is közölték. Szikinger ebben tájékoztatást adott egy Dublinban megrendezett szemináriumról, amelyen a TREVI-csoportban résztvevők a rendőrség közösségi szerepéről, társadalmi rendeltetéséről tanácskoztak. A szemináriumon jó néhány európai és Európán kívüli ország képviseltette magát, Szikinger a Belügyminisztérium képviselőjeként vett részt a rendezvényen.<sup>33</sup> A tanulságok között leszögezte, hogy a rendőrök és irányítók alapvetően közös problémákkal küszködtek abban az időszakban, bár az egyes országokban tapasztalható körülmények eltértek egymástól. Egyértelművé tette, hogy a magyar rendőrség minden tekintetben fejlesztésre szorul, bár a vita ennek mikéntjében volt. Az európai példák alapján kijelentette, hogy *„a társadalmi hatások folyamatos figyelemmel kísérése nélkül végrehajtott korszerűsítések nem vezetnek a kívánt eredményre.”*<sup>34</sup> (Kiemelés az eredeti szövegben is. – B.R.) A külföldi tárgyalópartnerek véleményére hivatkozva kifejtette, hogy bizonyos szempontból még előnyösnek is nevezhető a helyzetünk, minthogy nálunk a demokrácia kiépítése akkor mehetett végbe, amikor a nyugati országokban már jókora ismeretanyag halmozódott fel a működő struktúrákról. Ezek tanulmányozásával elkerülhetőek lettek volna azok a tévutak, amelyek a fejlődéssel szükségképpen együttjárnak mindaddig, amíg a hatások és mellékhatások nem mérhetőek fel. Mindazonáltal utalt a különbségekre is, minthogy az alapproblémák másként jelennek meg az egyes országokban, és megoldásuk is a konkrét helyzettől függ. Óvott a kritikátlan átvételtől, másolástól, viszont leszögezte, hogy *„soha nem volt nagyobb szükség a rendőri tevékenység társadalmi hatásainak elemzésére, a nemzetközi tapasztalatok és a magyar viszonyok összevetésére, mint ma.”*<sup>35</sup> (Kiemelés az eredeti szövegben is. – B.R.)

---

<sup>33</sup> Szikinger 1991. 26.

<sup>34</sup> Szikinger 1991. 32.

<sup>35</sup> Szikinger 1991. 33.

Megállapítható, hogy ezen a téren azóta is folyamatos elmaradásban vagyunk.

Ami a hazai állapotokat illeti, Túrós András 1995 februárjában a Miskolci Jogászfórumon ismét áttekintette a közbiztonság aktuális kérdéseit. Előadásában úgy jellemezte a közbiztonság akkori helyzetét, hogy az ellentmondásos. Nemzetközi összehasonlítás alapján kijelentette, hogy a bűnügyi statisztika szerint hazánk közbiztonsága nem rossz, és Magyarország biztonságos országnak tekinthető. Szintén a bűnügyi statisztikára hivatkozva jelentette ki, hogy immáron második éve csökkent az ismertté vált bűncselekmények száma. Ehhez képest viszont *„tovább mélyült a szakadék az objektív biztonság és a lakosság szubjektív biztonságérzete között.”*<sup>36</sup>

Ezzel a kijelentéssel kapcsolatban felvethető az a kérdés, hogy vajon a bűnügyi statisztika mennyire biztos fokmérője az ún. „objektív” biztonságának, minthogy a kriminológiai vizsgálatok szerint a látenciában maradó bűncselekmények legalább ennyire vagy még rombolóbban hatnak a lakosság biztonságérzetére, különösen azon személyekre nézve, akik a konkrét bűncselekmények kárvallottjaivá váltak. A nagyszámú regisztrált bűncselekmény mellett nyilván rengeteg olyan bűncselekmény is volt – főleg a vagyon elleni bűncselekmények körében –, amelyet a sértettek felfedeztek, csak éppenséggel nem jelentettek be a rendőrségen, mert például nem bíztak a rendőrség felderítő képességében. Túrós minden esetre hozzátette, hogy a rendőrség a legjobb statisztikai eredményeket érte el, minthogy a felderítési eredményesség már olyan magas volt, hogy az *„tisztességes eszközökkel alig-alig fokozható.”*<sup>37</sup> Megállapította, hogy a szinte minden területen tapasztalható javulás ellenére tovább romlott a közbiztonság lakossági megítélése. Ezután hosszan fejtegette, hogy milyen okok idézték elő ezt a negatív véleményt. Elsőként említette, hogy a lakosságra *„iszonyúan nagy tömegű”* bűnözés nehezedett, minthogy hazánkban naponta legalább 1100 bűncselekményt követtek el, és ehhez társult még a bűnügyi nyilvántartásba be nem kerülő latens bűnözés, amelyet a lakosságnak szintén el kellett szenvednie.<sup>38</sup> Itt tehát már említette a látenciát is, de annak mértékére vonatkozóan még becsléseket sem közölt. Ami a felszínre került eseteket illeti, Túrós jó néhány olyan bűncselekmény típust, illetve megtörtént bűnesetet sorolt, amelyek akkoriban borzolták a kedélyeket. Megemlítette az alvilági leszámolásokat, robbantásos merényleteket, amelyekről a médiai is nagy terjedelemben számolt be,

---

<sup>36</sup> Túrós 1995. 17.

<sup>37</sup> Uo.

<sup>38</sup> Uo.

így a nyilvánosság előtt is megjelentek ezek a valóban súlyos bűncselekmények. Ezek fényében a szubjektív biztonságérzet romlását és a lakosság bűnözéstől való félelmét megalapozottnak minősítette.<sup>39</sup>

Feltette a kérdést, hogy a rendőrségnek – tehát nem a rendőri vezetőknek! (Megjegyzés tőlem: B.R.) – van-e felelőssége abban, hogy a lakosság szubjektív biztonságérzete mélypontra süllyedt. Álláspontja szerint ebben csak közvetett felelőssége volt a rendőrségnek. Tényként közölte, hogy az 1990-es évek elején a rendőrség nem tudta kezelni a nagytömegű bűnözést. Elismerte, hogy a rendőrség létszámának 5000 fővel történő emelése semmilyen hatással nem volt a bűnözés minőségi változásaira.

Azt is elismerte, hogy a rendőrség nem volt képes megfelelő stratégiai választ adni a bűnözésre, és kijelentette, hogy régi stratégiákkal és régi módszerekkel csak az aktuális viszonyokat lehet fenntartani, de az kevés lesz. A rendőri tevékenység súlypontját az erőszakos bűnözésre kívánta összpontosítani, minthogy az egyre jobban terjedt.<sup>40</sup>

A magyar rendőrségnél uralkodó statisztikai szemléletet szintén kritika alá vette, minthogy a mutatók elhomályosítják a valóságot. Erről azt mondta, hogy a statisztikai szemlélet rövid időn belül fel kell számolni, és a polgárok biztonságérzetének kell minősítenie a közbiztonságot és a rendőri tevékenységet.

Ezek méltányolható törekvések, a probléma viszont szerintem az, hogy sem rendőrségi stratégia megújításában, sem pedig a – szavait idézve – „*statisztikai diktatúra*”<sup>41</sup> felszámolásában nem történt érdemi változás. A közterületen elkövetett bűncselekményekkel szembeni hatékonyabb fellépés útjában álló akadályok sorában első helyen említette az egyenruhás rendőrök hiányát. Létszámfejlesztés ugyan volt, de állítása szerint ennek alig 50%-a került az egyenruhát viselő szolgálati ágakhoz. Ugyanitt kijelentette, hogy „*az egyenruhás rendőri jelenlét önmagában javítja a szubjektív biztonságérzetet*”, és hozzátette azt is, hogy meggyőződése szerint az egyenruhás rendőrök visszatartják a jogsértőket.<sup>42</sup> E hitvallás valóságtartalmát kriminológiai vizsgálatok nem igazolják. Álláspontom szerint a rendőri jelenlét nem önmagában javíthatja polgárok a biztonságérzetét, hanem akkor, ha bízni tudnak az adott rendőrben. Ehhez nyilván szükséges a bizalomkeltő viselkedés, a

---

<sup>39</sup> Uo.

<sup>40</sup> Túrós 1995. 18.

<sup>41</sup> Túrós 1995. 19.

<sup>42</sup> Túrós 1995. 20.

területen élő, dolgozó polgárokkal való személyes kapcsolat és együttműködés.

A köznap gondolkodásban makacsul tartja magát az a tévhit, amely a „több rendőr = jobb közbiztonság” szlogennel azonosítható. Árnyaltabb megközelítések a rendőrség technikai felszereltségének javítását, anyagi ellátottságának növelését, esetenként a szervezet jogosítványainak bővítését is azon tényezők közé sorolják, amellyel érzékelhetően visszaszorítható a bűnözés. Szikinger István azonban tudományos kutatások példáira utalva kijelentette, hogy „az egyes országok rendőri létszáma és az ismertté vált bűnözés kapcsolatában nincs kimutatható törvényszerűség”.<sup>43</sup> A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy Túrós András arról is beszélt, hogy a rendőrség akkori 42.000 fős összlétszámából 19.281 fő volt egyenruhás, viszont ebben a létszámban nemcsak a tiszthelyettesek és zászlósok voltak benne, hanem a tisztek is, akik nyilván nem láttak el járőrszolgálatot. Ebből a létszámból is hiányzott a 1500 fő járőr, illetve körzeti megbízott. Az objektumőri, a fogdaőri szolgálat, az ügyeletesi szolgálat ellátásának biztosítása és különböző más feladatok ellátása a szolgálatban lévő állomány akár 30-40 %-át is lefoglalhatta. Így azután nem csodálkozhatunk azon, hogy napi szinten összesen kb. 1800 rendőr teljesített csak szolgálatot az ország különböző településeinek közterületein. Ehhez még hozzá kell tenni, hogy az általános feladatokon túl adódhattak rendkívüli feladatok is, amelyet szintén a napi szolgálatban kellett megoldani.<sup>44</sup>

Ezek után el lehetett tűnődni azon, vajon mekkora a valószínűsége annak, hogy valaki találkozzon rendőrrel a közterületen? Ebben a helyzetben már az is bravúrnak tűnt, ha legalább a reagáló képességet sikerült biztosítani, vagyis adott helyen és időben volt elegendő számú küldhető járőr, esetleg körzeti megbízott. Túrós András a létszámhiány kapcsán arra is kitért, milyen problémákat okozott a fluktuáció. Havonta ugyanis 120-150 rendőr távozott a testülettől.<sup>45</sup> Ennek oka önmagában is fontos kérdés, hiszen ez a szám arra utalt, hogy sokan szinte „menekültek” a rendőrségtől. Az utánpótlást ugyan tudták biztosítani, de a kiképzési idő miatt az új felszerelők csak jóval később tudtak szolgálatba lépni. Ahhoz pedig, hogy az újoncból önállóan intézkedni tudó rendőr váljon, több év szolgálatban töltött idő szükséges. Túrós körülbelül 2000 fős létszámhiány állandósulását vízionálta, valamint azt, hogy veszélybe kerülhet a megelőző járőrszolgálat, vagy akár egyes helyeken

---

<sup>43</sup> Szikinger 2001. 921.

<sup>44</sup> Túrós 1995. 20.

<sup>45</sup> Túrós 1995. 21.

meg is szűnhet.<sup>46</sup> A humánerőforrás megtartása, illetve pótlása érdekében számos feladat megoldását irányozta elő.

Ami a közterületen történő működést illeti, elsősorban gépjárművel történő szolgálatellátásra helyezte a hangsúlyt, mert ezáltal biztosítható a rendőrség reagálóképessége. Emellett persze lehetett gyalogos járőrszolgálatot, illetve kerékpáros vagy lovas járőrszolgálatot is szervezni, de ezeket nem sorolta a korszerű bűnüldözés formái közé, úgyhogy ezeknek csak kiegészítő szerep jutott.<sup>47</sup> Az évekkel korábban előirányzott célok tehát érdemben nem változtak meg, de nem is igazán teljesültek. Ebben az időszakban már az hatályban volt az Rtv., valamint a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet is. A körzeti megbízotti szolgálat is új szabályzatot kapott, amely a 11/1995. (VIII. 30.) ORFK utasítással kiadott Körzeti Megbízotti Szabályzatban testesült meg.

Elődjével, a rendszerváltozás előtt kiadott szabályzattal összevetve, a feladatokat tekintetében sok átfedést találunk.<sup>48</sup> Sok olyan szabály is helyet kapott benne, amely a körzeti megbízottak lakossági kapcsolatainak kiépítését, fejlesztését, illetve a települési önkormányzatokkal való együttműködésük kialakítását, fenntartását szolgálta. A közösségi rendőrség megteremtésének szándéka vagy akár csak a körzeti megbízott ilyen jellegű szerepfelfogásának kibontakoztatása konkrétan nem jelenik meg a szabályzat szövegében. A jogalkotói szándék nyilván nem is erre irányult, hanem az volt a cél, hogy a körzeti megbízotti szolgálatot hozzáigazítsák a rendszerváltás után kialakult társadalmi viszonyokhoz, illetve az új szabályzat összhangba kerüljön a magasabb szintű jogi normákkal.

A tudomány nem igazán hatott a gyakorlatra, pedig akkoriban már számos szakirodalmi munka foglalkozott a közösségi rendőrséggel. Példaként hozható fel Katona Géza tanulmánya<sup>49</sup>, amelyet a Rendészeti Szemle ugyanazon lapszámában tettek közzé, mint amelyben Túrós Andrásnak a közbiztonság aktuális kérdéseit taglaló beszédének írott változata megjelent. Ebből úgy tűnik, hogy a tudomány és a gyakorlat nem egy vonalon járt, és nálunk ebben az időszakban nem találtak egymásra.

---

<sup>46</sup> Uo.

<sup>47</sup> Túrós 1995. 22.

<sup>48</sup> A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 2/1978. számú parancsával kiadott Körzeti Megbízotti Szabályzat

<sup>49</sup> Katona 1995.

## Új felsővezetők új személettel

1997-ben a rendőrség újonnan kinevezett felsővezetőinek bizonyos döntéseiben, illetve egyes kormányzati döntésekben is szerephez jutott a közösségi rendőrség gondolata. A körülményeket illetően meg kell említeni, hogy 1997-re az ország közrendje és a közbiztsága kétségbeejtő állapotba került. A rendőrség úgyszintén. Meg kell jegyezni, hogy ekkor már több éve hatályban volt az Rtv., amely már akkor is széleskörű jogosítványokat biztosított a rendőrségnek a bűnözéssel szembeni fellépéshez. A rendőrség és a bűnözés kapcsolatát illetően ismét Szikinger Istvánra hivatkozhatunk, hiszen a rendőrség számára biztosított jogi felhatalmazások ellenére a következő években – átmeneti stagnálás mellett – tovább növekedett a bűnözés, nem mellesleg olyan súlyos jelenségeket produkálva, mint az utcai robbantások és a bandaháborúk, amelyek tovább rontották a lakosság életének minőségét.<sup>50</sup> Bizonyos értelemben tehát a rendőrség ilyenfajta, jogi „erősítésére” alapított koncepció már abban az időben láthatóan eredménytelennek bizonyult. Bánfi Ferenc r. dandártábornok, az ORFK közbiztsági főigazgatója akkoriban így jellemezte a helyzetet: *„A közbiztság olyan, mint amilyenek az állampolgárok érzik, márpedig szerintük elfogadhatatlan a közbiztság. Ezen változtatni kell, s ehhez elengedhetetlen a rendőrség modernizációja.”*<sup>51</sup>

Erről az időszakról autentikus forrásként szolgál Forgács László akkori országos rendőr-főkapitánynak az Országgyűlés Önkormányzati és Rendészeti Bizottsága előtt 1997. április 9-én elhangzott beszámolója. A bűnözés jellegzetességeiről szólva a főkapitány többek között beszámolt a laikusok számára is érzékelhető alvilági leszámolási hullámról, emberölésekről, robbantásokról, amelyek rendkívül negatív hatást váltottak ki. A bűncselekmények elkövetésének mindennapos eszközévé vált a lőfegyverek használata. A rendőrség intézkedései ellenére tovább emelkedett a gépkocsilopások korábban is magas száma, valamint növekedett a lopások és betöréses lopások, különösen a lakásbetörések száma.<sup>52</sup> Ezután hosszasan sorolta a bűnügyi mutatókat, az elkövetett bűncselekmények jellemzőit, valamint a visszaszorításuk érdekében kifejtett bűnügyi munkáról is szót ejtett. Témánk szempontjából különösen fontos a beszámoló azon része, amely a rendőrség akkori állapotát mutatta be. A szervezet növekvő adósságállománnyal küszködött, amely 1996. végére elérte a 3,4 milliárd forintot. A

---

<sup>50</sup> Szikinger 2001. 924.

<sup>51</sup> Rendőrség '97. ORFK, 1998. 8.

<sup>52</sup> Forgács 1997. 66.

humánerőforrás tekintetében 3417 fő hivatásos és 201 fő közalkalmazott hiányáról számolt be, ami jelentős problémának volt tekinthető. A meglévő rendőri állomány morális állapotával, erkölcsi-fegyelmi helyzetével kapcsolatban is súlyos hibákat jelzett. Egyebek mellett elmondta, hogy az állomány körében egyre több alkalommal derült fény anyagi haszonszerzési céllal elkövetett bűncselekményekre, valamint szolgálati fegyverek eltulajdonításával kapcsolatos eseteket is említett. Mindezek háttérében az előírások sorozatos megszegése és a parancsnoki munka hiányosságai álltak.<sup>53</sup>

Beszámolója szerint a rendőrség működésének rendbetétele érdekében számos döntést hoztak. Ezek közül kiemelte, hogy sor került a rendőrség teljes szervezeti módosítására, valamint az irányítás korszerűsítésére.<sup>54</sup> Valójában nem került sor teljes szervezeti megújulásra, amelyre 1996. december 4-i kinevezése óta eltelt rövid idő alatt nem is volt reális lehetőség. Meg kell említeni, hogy a rendőrség helyzetének javításával összefüggő egyes feladatokról szóló 2365/1995. (XI.28.) Korm. határozat már korábban követelményeket támasztott a rendőrség átalakításával kapcsolatban, így egyebek között 1996. január 20-i határidővel az országos rendőrfőkapitány feladatául szabta, hogy a rendőrség szakmai és gazdálkodási döntési, vezetési struktúrájának egyszerűsítésére, központi szervei létszámcsökkentésére vonatkozó – időbeli ütemezést is tartalmazó – javaslat készüljön. A rendőri vezetés által kidolgozott elképzelés nem mindenben felelt meg az elvárásoknak. A belügyminiszter 1996. szeptember 12-én csak a Központi Bűnüldözési Igazgatóság és a Készenléti Rendőrség szervezetére vonatkozó javaslatot hagyta jóvá, a koncepció többi elemét visszaadta átdolgozásra.<sup>55</sup> A feladat befejezése az időközbeni vezetőváltás miatt már az új vezetésre hárult. Az ORFK és a Budapesti Rendőr-főkapitányság szervezeti korszerűsítését 1996. december 31-ig be kellett fejezni. A megyei rendőr-főkapitányságok és rendőrkapitányságokat érintő szervezeti változtatásokat már korábban elvégezték, de az új vezetés ezek felülvizsgálatára is létre hozott egy bizottságot.<sup>56</sup>

A kinevezett rendőri vezetőktől Kuncze Gábor belügyminiszter a rendőrség szervezetének megújítását, a vezetés egységének helyreállítását, a gazdálkodás decentralizálását, illetve a társadalom bizalmának visszaszerzését várta. A korábbi felsővezetők leváltását követően tartott rendkívüli állománygyűlésen elemezte az elmúlt

---

<sup>53</sup> Forgács 1997. 71-72.

<sup>54</sup> Forgács 1997. 72.

<sup>55</sup> Rendőrségi Évkönyv 1996. ORFK, 1997. 109.

<sup>56</sup> Rendőrségi Évkönyv 1996. ORFK, 1997. 129.

időszakot, melynek során – többek között – a stratégiai gondolkodást hiányolta az előző rendőri vezetésből. A túlzott hatalmi centralizációra, valamint a nem kellően átgondolt fejlesztésekre is utalt, valamint arra, hogy a belügyi és a rendőri vezetés között megromlott a viszony. Az állomány tagjaitól azt kérte, hogy mindent tegyenek meg a polgárok biztonságérzetének megteremtéséért, illetve azért, hogy a „*Szolgálok és védünk*” jelmondat nem váljék üres frázissá.<sup>57</sup> Érdeemes kitérni Horn Gyula miniszterelnöknek az ORFK-n tett bizalomerősítő látogatására is. A kormányfő a kibővített parancsnoki értekezleten kiemelt hangsúlyt helyezett a lakosság biztonságérzetének javítására. Ezzel összefüggésben elvárta a lakossági bejelentésekre történő gyors reagálást, a rendőri jelenlét biztosítását minden településen, valamint a határozott, de udvarias és emberséges rendőri fellépést. Beszéde végén a rendőrség helyzetét javító ötmilliárd forintos programmal kapcsolatos tárgyalásokról is szót ejtett.<sup>58</sup>

A politikusok által kifejezett elvárások mögött nyilvánvalóan valós társadalmi igény húzódott meg. A rendőrség működési módjának megváltoztatásához elsősorban szemléletváltás volt szükséges, amelynek elérése jelentős részben a vezetőkön múlik. Bánfi Ferenc r. dandártábornok kezdeményező típusú vezető volt, aki az ORFK közbiztonsági főigazgatójává történt kinevezését megelőző évben megyei rendőrfőkapitányként elindította a Nógrád Biztonságáért Társadalmi Programot. A program nagymértékben támaszkodott a külföldi – elsősorban holland – modellekre, és a külföldi partnerek folyamatos szakmai támogatásával zajlott.<sup>59</sup>

Országos szinten természetesen összetettebb feladat egy új szemléletmód bevezetése a rendszerbe, vagyis a szervezet tevékenységének új tartalommal való megtöltése. A polgárok és a rendőrség közötti viszony minősége jelentős részben a közrendvédelmi rendőri állományon múlik, így teljesen logikus lépés volt, hogy a jelentős hangsúlyt helyeztek közrendvédelmi szolgálati ág fejlesztésére. Itt vissza kell utalnom a Forgács László főkapitány beszámolójában elhangzott helyzetértékelésre. Ehhez kapcsolódóan a rendőrség 1997-es tevékenységét bemutató kiadványban azt közölték, hogy az ORFK vezetése a rendőrség filozófiájának és stratégiájának megváltoztatását

---

<sup>57</sup> Rendőrségi Évkönyv 1996. ORFK, 1997. 89.

<sup>58</sup> Rendőrségi Évkönyv 1996. ORFK, 1997. 91-92.

<sup>59</sup> Jármű Tibor 2004. 296.

tűzte ki célul.<sup>60</sup> Az „új típusú közterületi szolgálat” kialakítása egy kormány-előterjesztésben is helyet kapott.

A rendőrségnek a közbiztonsági helyzet javítására, a bűnözés visszaszorítására kidolgozott hároméves középtávú fejlesztési programjáról szóló 1053/1997. (V. 28.) Korm. határozat 2. pontja előírta, hogy a *„lakossággal együttműködve olyan szolgáltató, együttműködő rendőrség alakuljon ki, amelyben valamennyi területen kvalifikált, megfelelő elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkező állomány teljesít szolgálatot. Ennek érdekében ki kell dolgozni a rendőrképzés középtávú koncepcióját.”* A kormány-előterjesztés a következőképpen fogalmazott: *„A közbiztonsági állomány bűnüldözési feladatokkal összhangban elképzelt középtávú célja egy új típusú, közterületi járőrszolgálat létrehozása és működtetése. E szolgálat főbb tartalmi elemei: a büntetés-centrikus fellépés helyett a segítő, támogató, meggyőző formák előtérbe helyezése, a kommunikáción alapuló közterületi jelenlét, az állampolgárok biztonságérzetét növelő tevékenység szorgalmazása. Kiemelt jelentősége van a lakossággal való együttműködés és partneri viszony fejlesztésének. Az új típusú közterületi járőrszolgálat és feladatellátás szervezeti alapjait a rendőrőrsök, a körzeti megbízotti szolgálat és az autópálya rendőrség jelenti.”*<sup>61</sup>

Tanulmányom következő részében elsődlegesen azt kívánom áttekinteni, hogyan kívánták beilleszteni a járőrszolgálatba ezeket az elveket, és milyen esélyei voltak a megvalósulásnak. A járőrszolgálat és a körzeti megbízotti szolgálati forma különbségeit is szeretném érzékeltetni az alábbiakban.

## **A közösségi rendőrség mint szervezetfejlesztési kísérlet**

A rendőrség közbiztonsági szerveinek a 1998-2000. közötti időszakra vonatkozó fejlesztési koncepciója (a továbbiakban: Fejlesztési Koncepció) meghatározta az „új típusú” közterületi szolgálat céljait és feladatrendszerét a közrendvédelmi járőrszolgálatra vonatkozóan. Kiindulásként rögzítették, hogy a járőrszolgálat a rendőri tevékenység klasszikus, meghatározó eleme. A rendőri jelenléten alapuló megelőzési koncepció tartósan érvényesült, azonban ennek ellenére sem alakult ki a lakossággal kommunikáló rendőri szolgálat. A társadalmi változásokkal

<sup>60</sup> Rendőrség '97. ORFK, 1998. 21.

<sup>61</sup> A rendőrségnek a közbiztonsági helyzet javítására, a bűnözés visszaszorítására kidolgozott hároméves középtávú fejlesztési programjáról szóló kormány-előterjesztés 1997. március 28. Kivonatosa ismerteti: Babus István 1997. 84.

együtt a rendőri tevékenységet meghatározó környezet is átalakult. A rendőrség a megelőző rendőri jelenléttel nem tudott hatékonyan fellépni a bűnözés terjedésével szemben, illetve nem tudott megfelelni a bűnözésben történt minőségi változások jelentette kihívásoknak. Jelentős problémát okozott, hogy a rendőrség feladatkörének folyamatos bővülése miatt csökkent a közterületi szolgálatba bevont rendőrök száma.<sup>62</sup>

Érdemes megjegyezni, hogy a rendőrség motorizációjával együtt járó elszigeteltséget nem említették meg, amelynek hátterében a magyar rendőrség technikai fejlettségének nyugati országokhoz képest alacsonyabb szintje húzódhatott meg. Emlékeztetni szeretnék arra, hogy az USA-ban a közösségi rendőrség kialakításának fő indikátora éppen az volt, hogy a gépkocsival közlekedő járőrök elszeparálódtak a lakosságtól, ami több szempontból is káros következményekkel járt. Erre figyelemmel kell lenni, mivel a technikai fejlődéssel a probléma továbbra is fennáll. Napjainkban a modern infokommunikációs eszközökön keresztül könnyedén kezdeményezhető segélyhívás, azonban a hívást kezdeményező polgár alapvetően a Hívásfogadó Központ munkatársával tud csak kommunikálni, aki tőle akár több száz kilométer távolságban is lehet. A járőrt azután az adott megyei (budapesti) tevékenységirányító központból egy olyan ügyeletes küldi a helyszínre, akivel a bejelentő nem is beszélt. Az ügyeletes ugyanis főszabály szerint a hívásfogadótól kapott elektronikus adatlap alapján intézkedik.<sup>63</sup> Az intézkedést lefolytató rendőr pedig nagy eséllyel szintén ismeretlen a polgár számára, bár a járőr legalább személyesen jelen van és kommunikálhatnak egymással. A kommunikáció az adott esetre vonatkozik, az előzmények megismerése, a probléma okainak és körülményeinek feltárására csak korlátozottan kerül sor, a későbbi figyelemmel kísérésére még kevésbé.

A Fejlesztési Konceptió helyzetértékelése reálisnak tűnik annyiban, hogy a rendőrség kedvezőtlen megítélésének okait a teljes rendőri tevékenység működéséből eredeztette.<sup>64</sup> A járőrszolgálat vonatkozásában listázták az ellátott és felvállalható feladatokat. Ezek köréből kiemelhető az ellenőrzött területen élő polgárokkal, dolgozókkal, vállalkozókkal történő folyamatos kapcsolattartás, továbbá a társadalmi csoportokkal, a közösségekkel és az egyénekkkel való együttműködés a védekezési mechanizmus készségének kialakításában. Meghatározták az ideális

---

<sup>62</sup> Uo. 85-86.

<sup>63</sup> Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv tevékenység-irányítási központjai, egyes rendőri szervek ügyeletei, valamint a segélyhívásokat fogadó központok egységes működéséről szóló 57/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás 156. pontja szerint az azonnalos intézkedést igénylő segélyhívásokat a Hívásfogadó Központ késedelem nélkül átkapcsolja az illetékes Tevékenységirányító Központba, elsősorban az SOS-számra.

<sup>64</sup> A rendőrség közbiztonsági szerveinek fejlesztési koncepciója 1998-2000. ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság. 1997. Kivonatosa ismerteti: Babus István 1997. 86.

járőrtulajdonságokat, személyiségjegyeket, valamint a szakmai felkészítés elemeit: az identitásfejlesztést, a kapcsolatteremtő képességet, a büntetési kényszer megszüntetését, valamint a jogsértések esetén a helyzetnek megfelelő differenciált intézkedésre való készség kialakítását.<sup>65</sup>

Bizonyos értelemben a közösségi rendőrség egyes elemei megjelentek a Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasításban (a továbbiakban: JSZ), ami szintén ennek az időszaknak volt a normaalkotási terméke. A JSZ 1. pontja a járőrszolgálatot úgy definiálta, hogy az *„a közterületeken és nyilvános helyeken a rendőri jelenlét megteremtésének és a törvénytisztelő lakossággal történő együttműködésnek egyik formája.”* A 4. pont is hasonló szellemben fogalmazott, amint a járőr alapvető feladataként határozta meg olyan emberi, erkölcsi magatartás tanúsítását, amely alkalmassá teszi a törvénytisztelő polgárok bizalmának, együttműködésének megnyerésére, ezáltal feladatai teljesítésére. A JSZ szabályanyagának tanulmányozása során számos olyan parancsnoki feladatot találunk, amelyek a közterületi szolgálat közösségi jellegű működtetéséhez is alapot adnak. A szabályozásból lezűrhető, hogy ha lakossággal való kapcsolattartás jól funkcionált, akkor a járőrszolgálatot ellátó rendőrökkel megosztott információk becsatornázásra kerülhettek a parancsnokhoz, aki a szolgálattervezés, illetve a szervezés során figyelembe tudta venni, illetve az információkat a bűnügyi tevékenységben is fel lehetett használni. A feltételes mód használata többszörösen is indokolt. A rendszer kulcsszereplője az első vonalban szolgálatot teljesítő rendőr, akinek személyes hozzáállásán, motiváltságán, munkastílusán, kommunikációján nagyon sok múlik. A rendőr számára elsősorban a közvetlen előljárója határozhat meg feladatokat és neki tartozik beszámolási kötelezettséggel. Vezetéseméleti fejtegetés nélkül is belátható, hogy a parancsnok személye és szaktudása meghatározó a szabályszerű szolgálatellátás szempontjából.

Valójában a Friedmann által *„kapcsolattartásosnak”* nevezett bűnmegelőzésnek hazai viszonyaink között nagyon kevés gyakorlati esélye maradt. Az említett budapesti előadásában azt mondta, hogy a közösségi rendőrségi filozófia megvalósítását jelenti, ha a rendőr a munkaideje nagyobb hányadát a szolgálati területének lakóival való ismerkedésre és kapcsolattartásra fordítja.<sup>66</sup> Még ha azt is feltételezzük, hogy a rendőr ismerte és magára szabottnak érezte a közösségi

---

<sup>65</sup> Uo. 86-87.

<sup>66</sup> Szilágyi 1997. 26.

rendőrségi gondolkodásmódot tükröző azon szabályokat, amelyek a JSZ-ben több helyen is szerepeltek, és próbált is ezeknek megfelelően tevékenykedni, akkor is rendkívül nehéz feladat ezt megvalósítani, egyszerűen azért, mert szolgálati idejének nagyobb részét az ügyelettől kapott küldések teljesítésére, helyszínbiztosításra és más időigényes feladatokra kell fordítania, tehát a lakossági kapcsolattartásra nem nagyon marad ideje. Ezekhez még hozzászámítható a szolgálatirányító parancsnoktól kapott aktuális feladatok végrehajtása, amelyek sok esetben felsőbb szintekről származnak. A közlekedésrendészeti akciókban, fokozott ellenőrzésben való részvétel szintén gátló hatású a lakossági kapcsolatok kiépítése és fenntartása tekintetében, vagy éppenséggel ellentétes hatást vált ki a polgárokból. A jelzett körülményeken túl a szabályzat betűinek gyakorlati érvényesülési esélyeit a hierarchikus szervezetben nagyban meghatározza, hogy a felsővezetők milyen célokat tűznek a szervezet elé, illetve milyen elvárásokat kommunikálnak a szervezeten belül és kifelé.

A helyi szinten végzett rendőri tevékenységre jelentős hatással bír, hogy a szervezet felsőbb irányítói szintjén elhelyezkedő vezetők mit kérnek számon a helyi szinttől. Az intézkedési aktivitást kifejező számokat, a bűnügyi mutatók alakulását értékelik, vagy inkább a civilekkel való kapcsolattartás minőségét, a lakosság visszajelzéseit és a rendőrség felé megnyilvánuló bizalmának alakulását veszik figyelembe. A lakosság számára a nem a papíron létező, hanem a mindennapokban megtapasztalható közbiztonság számít. Ami a kommunikációt illeti, az 1997. év eseményeit összefoglaló *Rendőrségi Évkönyvben* Forgács László országos rendőrfőkapitány többek között azt adta az olvasók tudtára, hogy *„a hatékonyabb és eredményesebb rendőrség megvalósítása érdekében 1997. évben jelentős szervezeti és személyi változtatásokat hajtottunk létre, melyek egyik fő célja az állampolgárokhoz közeli »közösségi rendőrség« megvalósítása volt.”*<sup>67</sup>

Sem a szolgálati tapasztalatok, sem a közrendvédelmi szolgálati ág országos szakirányítása során keletkezett dokumentumok, sem tudományos vizsgálatok nem igazolják, hogy JSZ kiadásának hatására a járőrszolgálatot ellátó rendőrök „közösségi” rendőrként működtek volna, azt pedig főleg nem támasztja alá semmi, hogy a járőrszolgálat ilyenfajta működésén keresztül a rendőrség „közösségivé”, vagy akár csak „közösségibbé” vált volna. A rendőrség 1998. évi tevékenységét bemutató évkönyv szerint az 1998. január 1-jén hatályba lépett JSZ *„egyrészt a rendőrség közösségi együttműködéséhez, másrészt a*

---

<sup>67</sup> Rendőrség '97. ORFK, 1998. 3.

*közrendvédelmi állomány nagyobb bűnügyi érzékenységének kialakításához biztosított megfelelő feltételeket.*<sup>68</sup> Egyes feltételeket minden bizonnyal biztosított ez a szabályzat, más lényeges feltételek viszont nem voltak biztosítva. Ugyanitt adtak tájékoztatást arról, hogy a közbiztonsági helyzet javítására, a bűnözés visszaszorítására kidolgozott hároméves középtávú programot 1998-ban ideiglenesen felfüggesztették, ami kedvezőtlenül érintette a tervezett beruházásokat. Az évkönyv szerint ennek ellenére, ahol csak lehetett, folytatódott az őrprogram, a járőrszolgálat és a körzeti megbízotti szolgálat korszerűsítése, valamint a vasúti rendőri szervezet kialakítása.<sup>69</sup> Az utóbbi végül soha nem ment végbe, de a járőrszolgálat, illetve a körzeti megbízotti szolgálat újraszabályozása sem jelentett reformot. A JSZ csaknem húsz évig maradt hatályban, amikor is a Járőr- és Őrszolgálati Szabályzatról szóló 13/2017. (III. 24.) ORFK utasítás lépett a helyébe. Ez utóbbi szabályzatban már nem szerepelnek a közösségi rendőrségre utaló kifejezések, amelyek az előző húsz évben amúgy sem fejtettek ki érdemi hatást a rendőri működésben. A körzeti megbízotti szolgálatról szóló 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasításban utalás sincs a körzeti megbízott közösségi rendőri működésére. Ennek mélyebb tartalmi elemzésére itt nincs mód, de a benne foglalt szabályokból az szűrhető le, hogy a körzeti megbízottra inkább csak egyfajta közösségi kapcsolattartóként tekintenek, nem pedig valódi közösségi rendőrként. Számos meglévő feladata mellett még ez a funkciója is háttérbe szorulhat, és nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy a körzetéből való elvonó tényezőknek is teret enged. Kétségtelen, hogy szabályzatnak vannak olyan elemei is, amelyek a közösségi kapcsolatok erősítését célozzák, más pontjai viszont éppen ez ellen hatnak. Hozzá kell tenni, hogy a közösségi rendőrség bevezetését 1997-ben is sajátosan kezelték, hiszen Bánfi Ferencnek egy konferencián tett kijelentése szerint Magyarországon nem közösségi rendőrséget kell létrehozni, hanem olyat, amely *„magan viseli a közösségi rendőrség jegyeit”*, és egyben *„megfelel a társadalmi elvárásoknak”* is.<sup>70</sup>

1998. július 16-án Orbán Viktor miniszterelnök Pintér Sándor belügyminiszter előterjesztésére felmentette Forgács László addigi országos rendőrfőkapitányt és helyetteseit. A politika napirendjéről 1998 után lekerült a közösségi rendőrség témaköre, miként az említett 1053/1997. (V. 28.) Korm. határozatot az 1999. március hónapra előírt

<sup>68</sup> Rendőrség 1998. ORFK, 1999. 94.

<sup>69</sup> Uo.

<sup>70</sup> Szilágyi 1997. 7.

feladatok végrehajtásáról szóló 2125/1999. (V. 28.) Korm. határozatával hatályon kívül helyezte az első Orbán-kormány.

## **Irányváltás a rendőrségi stratégiában**

A rendőrség 1998 nyarán kinevezett új országos vezetése számos tekintetben folytatta a leváltott elődök által elindított munkát, viszont sok vonatkozásban eltérő irányt jelölt meg rendőrség szervezete számára. A rendőrségi évkönyvnek a rendőrség fejlesztési stratégiai céljait és feladatait a 1999-2002. közötti időszakra vonatkozóan felvázoló részében deklarálták, hogy a rendőrség korábban kidolgozott 3 éves fejlesztési tervében szereplő koncepció fő elemei továbbra is helytállóak, és a stratégiai elemek a következő négy évben felhasználhatók, kontinuitást tesznek lehetővé. Hosszabb távú stratégiai célként azt jelölték meg, hogy a rendőrség *„egységesen, centrálisan, ugyanakkor tevékenységi körökre differenciáltan felépített állami rendőrség európai normákkal mérhető, a társadalom alapvető értékeként kezelt közbiztonságot garantáló, a bűnözés változatos formáihoz alkalmazkodva bonyolult esetekben és körülmények között működni képes, polgárbarát szervezetté váljon.”*<sup>71</sup>

Az utóbbi magasztos cél, amelyet gyakorlatilag már a rendszerváltás időszakában meghirdettek az akkori vezetők, de ezt a célt valójában soha nem sikerült átvinni a gyakorlatba. A nyakatekert megfogalmazású mondatból az is kiolvasható, hogy semmiféle szándék nem volt a centralizált szervezet lebontására, hanem éppen ennek a rendkívül merev struktúrának a keretein belül kívánták az alkalmazkodóképességet biztosítani.<sup>72</sup> A közrendvédelmi szolgálati ág működését illetően a szervezet belső átrendezésével, a rendőri állomány hatékony felkészítésével, mobilitásának, kommunikációs lehetőségeinek, általános felszerelésének korszerűsítésével kívánták elérni, hogy a rendőri intézkedést igénylő esetekben a rendőri erők saját kezdeményezésre vagy a központból kapott küldésre „akcióképesek” legyenek. Ebből a mondatból is látható, hogy a reaktív működési mód került előtérbe, a proaktív tevékenység, a közösségi rendőrségi gondolkodás már nem jelent meg a stratégiai feladatok között.<sup>73</sup>

A stratégiai irányváltást jól szemlélteti az ORFK által 2000. október 19-én megrendezett konferencia, amely az *„Új rendőrséget az új évezrednek!”* hangzatos címet viselte. A 2001 májusában megjelent

<sup>71</sup> Rendőrség 1998. ORFK, 1999. 70.

<sup>72</sup> Rendőrség 1998. ORFK, 1999. 70.

<sup>73</sup> Rendőrség 1998. ORFK, 1999. 72-73.

kiadvány bevezetőjében azt olvashatjuk, hogy a konferencia megrendezésével a főkapitányság alapvetően három célt tűzött ki. Ezek közül az első, hogy felhívják a figyelmet a stratégiai gondolkodás és a rendőri munka minőségi fejlesztésének szükségességére, a második, hogy a stratégiai szemléletmódot egyaránt közelebb vigyék a vezetőkhez és a beosztottakhoz, végül, hogy áttekintést adjanak a tervező munka tapasztalatairól.<sup>74</sup> Ennek a tervező munkának egy ún. „*testületi stratégia*” megalkotása volt a célja, amely reményeik szerint harmonizált volna a Kormány közbiztonsági stratégiájával. Ehhez képest megállapíthatjuk, hogy egyik stratégia sem került kiadásra a későbbiekben. Pedig Orbán Péter r. vezérőrnagy, országos rendőrfőkapitány éppen az előrelátó, tervezésen alapuló gondolkodásmódot hiányolta a konferencia megnyitóján mondott beszédében. Szavait idézve ezen változtatni kívántak, „*ugyanis e nélkül aligha határozhatnunk meg olyan irányvonalat, amelynek mentén elindulva a rendőri munka támadóbbá válhat (Kiemelés tőlem: B.R.), s a lakosság szélesebb körét bevonva a bűnmegelőző és bűnüldöző munkába, az eddiginél sokkal jobban hassunk a bűnözés, a közend és közbiztonság alakulására.*”<sup>75</sup> A lakosság szélesebb körének bevonása a közösségi rendőrség lényegi eleme, anélkül a rendőrségnek nincs is érdemi esélye a bűnözés visszaszorítására, ahogyan arra Szikinger István a korábban idézett tanulmányában bemutatta. A „*támadó jellegű fellépés*” viszont leginkább a zéró tolerancia rendészet sajátja.<sup>76</sup>

Érdemes megemlíteni az Országos Kriminológiai Intézet által 1998-ban készített *Magyar Kriminálpolitikai és Rendvédelmi Konceptiót*<sup>77</sup> (a továbbiakban: Konceptió), amely sok területet érintett. A Konceptió alkotói a legeredményesebb bűnmegelőzésnek a tettenérés valószínűségének magas fokát tekintették. Ebből fakadt a Kormány számára megfogalmazott azon javaslat, hogy „*az erőket a rendőrség bűnüldöző tevékenységének megerősítésére, szellemi, anyagi és technikai eszköztárának további bővítésére kell összpontosítani.*”<sup>78</sup> A közbiztonsági konceptiót a kriminálpolitikán belül, annak szempontrendszerét érvényesítve javasolták kidolgozni.<sup>79</sup> Egyebek mellett felvetették, hogy az addigiakhoz képest határozottabban válasszák el egymástól a bűnüldözési és a közbiztonsági szolgálatokat. Álláspontjuk szerint a szétválasztás a

---

<sup>74</sup> Horváth 2001. 1.

<sup>75</sup> Orbán 2001. 5.

<sup>76</sup> Finszter 2016. 807.

<sup>77</sup> Irk 1998. 15-126.

<sup>78</sup> Irk 1998. 112.

<sup>79</sup> Irk 1998. 113.

jövőben megalapozhatta volna az önkormányzati irányítású decentralizált közbiztonsági szervezet létrehozását is.<sup>80</sup>

A rendőrség útkeresési próbálkozásait tekintve informatívnak tekinthető a „testületi” stratégia tervezetének kidolgozásában részt vett Enczi Lászlónak a konferencián előadott tájékoztatója is, amelyben bemutatta az 1998-ben megkezdett munka fontosabb állomásait, valamint rámutatott a helyzetértékelés fontosságára is. Ennek keretében vizsgálta a közbiztonság helyzetének a megelőző tíz évben történt alakulását, a rendőri munka lakossági megítélését, valamint a rendőrség „formálódását”. A rendőrség helyzetével kapcsolatban bemutatta, hogy annak alakulásában az elért sikerek mellett negatív tendenciák is szerepet játszottak. Ennek sorában említette a tendenciájában növekvő bűnözést, amely magas látenciával párosult. A mindenkor kormányzat egyidejűleg fennálló elvárásait szintén a negatívumok közé sorolta. Egyrészt a központi költségvetési források kímélése érdekében a szervezet működési hatékonyságának gyors javítására irányuló elvárásokat fogalmaznak meg, a másrészt gyors, látványos, gyors eredmények elérésére jelennek meg kormányzati elvárások.<sup>81</sup> A negatív tendenciák harmadik területe a testület szervezeti kultúrájának eróziója, amelyek a külső szemlélők számára leginkább a pályaelhagyásokban, illetve a fegyelmi helyzet alakulásában nyilvánulnak meg, azonban ennek hátterében sokkal mélyebb folyamatok rejlenek. Ezek bemutatását mellőzöm, azonban nagyon fontosnak tartom azt a megállapítást, hogy a rendőrség helyzetének problémái szorosan összefüggenek a társadalom átalakulása nyomán keletkező feszültségekkel, az értékek átrendeződésével.<sup>82</sup>

Három stratégiai célt tűztek ki a tervezetben: a minőségi munkát, a stabil működési feltételek elérését és a nagyobb biztonság szolgáltatását. Témánk szempontjából figyelemre méltóak azok a cselekvési sávok, amelyek a tervezet szerint a három fő cél teljesülését szolgálták. A cselekvési sávok közül a közterületi szolgálat ellátásával függ össze az elérhetőség javítása, a közterületi jelenlét erősítése, a reagálóképesség gyorsítása, valamint a közösségi rendőrség kialakításának folytatása. Az utóbbihoz azonban hozzá kapcsolták, hogy ahol ez nem járható út, ott a „*nulla toleranciára*” van szükség.<sup>83</sup> Meglehetősen szokatlan és furcsa, hogy egy stratégiai dokumentumban úgy tekintenek a közösségi rendőrségre, amely adott esetben „*nulla toleranciára*” cserélhető. Elgondolkodtató, hogy valójában milyen értékeket tartottak szem előtt a

---

<sup>80</sup> Irk 1998. 120-121.

<sup>81</sup> Enczi 2001. 39-40.

<sup>82</sup> Enczi 2001. 40-41.

<sup>83</sup> Enczi 2001. 45.

„testületi” stratégia tervezetének megalkotói, amikor a *„Közös úton Önökkel, önökért”* címet választották a munkaanyaguknak. A következő oldalt olvasva egyértelművé válik, hogy nem a fogalmak pontatlan használatáról volt szó, mivel az előadó kijelentette, hogy álláspontjuk szerint a közösségi rendőrség és a nulla tolerancia elve egymás mellett is élhet.<sup>84</sup> Valójában a rendőri működés két ellentétes értelmű megközelítéséről van szó. Egy stratégiai dokumentumnak éppen az lenne a fő feladata, hogy egyértelmű célokat tűzzön ki, ehhez kapcsolódóan állapítsa meg a megvalósítás feltételeit, határozza meg a végrehajtandó feladatokat és a végrehajtás ellenőrző rendszerét. Ebből az aspektusból nézve inkább pozitívként értékelhető, hogy a közösségi rendőrséget ilyen ambivalensen megközelítő tervezetből nem lett jóváhagyott stratégia. Hozzá kell tenni, hogy nem végleges tervezetről volt szó, minthogy az előadó azzal fejezte be mondandóját, hogy a rendőrség felsőszintű vezetőinek észrevételei alapján kellett volna véglegesíteni a célokat és a cselekvési sávokat. Ez után lehetett volna kidolgozni a programváltozatokat, majd a döntés után kerülhetett volna sor a projektek részletes kidolgozására, végül pedig a végrehajtásra.<sup>85</sup> A rendőri munka minőségi fejlesztésének szándéka pozitívan értékelhető, de a valódi reformhoz jóval több kellett volna. Elsősorban egyértelmű elköteleződés a jogállami értékek mellett. A zéró tolerancia modellje nem ezt testesíti meg.

## **Centralizáció kontra decentralizáció**

Finszter Géza értelmezésében *„az első Orbán-kormány belügyi igazgatása (...) a hierarchikus-támogató modellt követte, mindezt megtévezve olyan szigorú hirdető kriminálpolitikai törekvésekkel, amelyek elsősorban a büntető tárgyú jogalkotást érintették (szervezett bűnözés elleni törvénycsomag, az APEH nyomozóhatósági jogköre, az előzetes letartóztatás elrendelésének kötelező esete, a középarányos büntetés-kiszabási rend bevezetése). Ezek a kriminálpolitikai elhatározások azonban nem törhették át a kétharmados parlamenti többséget kívánó törvények által teremtett korlátokat, és visszatérően számolniuk kellett az alkotmánybírósági kontrollal is”*.<sup>86</sup> Ebben az időszakban indult el az a folyamat, amelyben a közbiztonság ügye rendkívül éles politikai hatalmi küzdelmek tárgyává vált. A politika pártok

---

<sup>84</sup> Enczi 2001. 46.

<sup>85</sup> Enczi 2001. 48.

<sup>86</sup> Finszter 2011. 11.

egyre durvuló harca nem kímélte sem a bűnüldöző, sem az igazságszolgáltatási szerveket.<sup>87</sup>

Hazánkban a decentralizáció irányába történő elmozdulás érdekében az elmúlt évtizedekben több tudományos javaslat és stratégia-tervezet is készült, azonban a politikai vezetés ezeket nem akceptálta. Úgy tűnik, nincs politikai szándék arra, hogy a rendőrségi szerveket proaktív hatalommal ruházzák fel és a közrendvédelmi szolgálat tekintetében decentralizációt hajtsanak végre. A szubszidiaritás elve szerint a keletkezett ügyeket azon a vezetési szinten kell megoldani, ahol a problémára leghatékonyabban tudnak reagálni. A döntési hatásköröket, a felelősségi köröket ennek megfelelően kell elosztani. Gyakran előfordul, hogy helyi ügyeket a központból vezérelve próbálnak megoldani, ahelyett hogy azt a helyi szintre bíznák (az erők és eszközök biztosításával).

Finszter a centralizált szervezetet az alábbi ismérvekkel jellemezte. Egyrészt *„erőinek legnagyobb részét a központi feladatokra kénytelen koncentrálni, miközben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik.”*<sup>88</sup> Emellett *„a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte teljesen tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkcióit kellene teljesítenie.”*<sup>89</sup> Harmadrészt *„minden akcióját a gyanakvás és a titkolózás szövetébe burkolja, a bűnüldözés logikájának megfelelően gyanakszik a társadalomra, ahelyett, hogy együttműködne vele.”*<sup>90</sup> Finszter hozzáteszi, hogy mindeközben a helyi közbiztonság felértékelődik, mert a helyi veszélyforrások megnövekednek. Mindez független attól, hogy az országos bűnügyi statisztikák javuló tendenciát mutatnak. Egyre romlik a lakosság biztonságérzete is.<sup>91</sup>

Finszter a következő kiútkeresési próbálkozásokat, illetve lehetőségeket említette meg:<sup>92</sup>

1. A közösségi önvédelem önkéntes szerveződéseinek támogatása. Ennek körében a rászoruló önkormányzatok normatív támogatást kapnak a különböző társadalmi önvédelmi szervezetek létrehozásához, illetve szélesítik a polgárőrség jogosítványait.

2. Az önkormányzati fenntartású közterület-felügyelet megerősítése, illetve a mezőőr, hal- és vadőrök intézménye.

---

<sup>87</sup> Uo.

<sup>88</sup> Finszter 2010. 194.

<sup>89</sup> Finszter 2010. 194.

<sup>90</sup> Finszter 2010. 194.

<sup>91</sup> Uo.

<sup>92</sup> Finszter 2010. 195.

3. Az állami rendészeti hatóságok dekoncentrált szerveinek kiépítése a közterületeken (rendőrőrs, rendőrállomás, körzeti megbízott).

4. Az önkormányzati rendőrség felállítása, amelyre azonban eddig kísérlet sem történt hazánkban. Idézett tanulmányában részletesen elemezte az önkormányzati rendőrség esélyeit, illetve az államrendőrségi modellhez való ragaszkodás okait. Megállapította, hogy az elmúlt évtizedekben nem volt valódi elhatározás önkormányzati rendőrség létrehozására, még a különféle kormányok távlati terveiben sem. Rendészeti reform keretei között létrehozható önkormányzati rendőrség, ilyen fordulatra azonban nem került sor. A decentralizált modell egy átfogó rendőrségi modernizáció során fokozatosan is kialakítható, viszont ahhoz távlati rendészeti stratégia kellene. Ilyen stratégia azonban mindeddig nem jött létre hazánkban.<sup>93</sup>

Arra már Bólyai János is rávilágított, hogy az önkormányzati rendőrség nem azonos a közösségi rendőrséggel, de véleménye szerint nyilvánvaló, hogy a rendőrség és a lakosság közötti közvetlenebb kapcsolatnak nagyobb esélye lehet a rendőrség decentralizálása esetén.<sup>94</sup>

Az önkormányzati rendőrség létrehozásának esélylatolgatása kapcsán érdemes dr. Pintér Sándor belügyminiszternek az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága előtt 2011. július 5-én tett nyilatkozatát idézni. Ő így fogalmazott: *„nem kell önkormányzati rendőrség, nem kell csendőrség, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Belügyminisztérium irányítása alatt álló fegyveres szervek az ország közrendjét, közbiztonságát megfelelő szinten tudják biztosítani.”*<sup>95</sup> Ezen körülmények, a rendészetpolitikai döntések, valamint a jogalkotási folyamatok figyelemmel kísérése alapján látható, hogy nincs szándék átfogó rendőrségi reformra, illetve arra, hogy rendőrségi decentralizációra kerüljön sor, hiszen az általános irányvonal ezzel éppen ellentétes.

## Záró gondolatok

A tanulmányozott szakirodalmi források, dokumentumok alapján látható, hogy Magyarországon az 1990-es évek második felében a politikai és szakmai vezetők részéről egyaránt szándék mutatkozott a közösségi rendőrség irányában történő elmozdulásra, és ebben némiképp a tudomány is szerephez jutott. Ez a „kegyelmi” időszak hamarosan véget

<sup>93</sup> Finszter 2010. 196.

<sup>94</sup> Bólyai 1998. 74.

<sup>95</sup> Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2011. július 5-én, kedden, 9 óra 7 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. 16. p.  
<http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/HOB/1107051.pdf> (2011. 12. 12.)

ért, minthogy a kriminálpolitikában, illetve az annak egyik alrendszerét képező rendészeti politikában más tendenciák erősödtek meg. Reálisan szemlélve, a jelenlegi szervezeti struktúra és vezetési rend biztosította keretek között leginkább a körzeti megbízotti szolgálatban látható némi esély arra, hogy a beosztás betöltője a közösségi rendőrség elemeiből valamit megvalósítson. Ez azonban leginkább lokálisan, egyéni kezdeményezésekben tud csak testet ölteni, amelyre egyes elhivatott rendőrök esetében akad is példa.<sup>96</sup> Ehhez azonban szükség van vezetői támogatásra, amely nélkül kevés a valószínűsége, hogy a rendőr a közösségi rendőri szemléletnek megfelelő tevékenységét gyakorolni tudja. Adott esetben egy kapitányságvezetői csere vagy támogatóként a polgármesteri pozícióban bekövetkező változás, ezzel együtt egy eltérő szemléletű vezetés kérdésessé teszi a közösségi jellegű rendőri működés fenntarthatóságát a közterületen. Egy-egy lokálpatrióta rendőr sok mindent elérhet a környezete közbiztonsági helyzetének minőségével kapcsolatban, de tevékenysége nem függetleníthető a szervezet logikájának egészétől, amelynek ő is része. A közösségi rendőrség – az én olvasatomban – világszerte nagyhatású reformirányzat, olyan komplex rendszer, amelynek egyes elemeit nem lehet önkényesen kiszemezgetni, illetve annak megvalósítását néhány – adott esetben mégoly elhivatott – szereplőtől elvárni. Természetesen ez semmit nem von le a jószándékú kezdeményezések „napszámosainak” érdemeiből, sőt az ilyeneket nagyon meg kell becsülni.

Ha a szervezet egészének működését másfajta elvek hatják át, akkor nincs esély annak a kívánalomnak az érvényesülésére, amit Forgács László a Rendőr zsebkönyv *„Korszakváltás előtt..”* címet viselő bevezetőjében két évtizeddel ezelőtt megfogalmazott: *„Reményeink szerint hamarosan eljön az a nap – mi azon vagyunk, hogy ez minél hamarabb bekövetkezzen – amikor általánossá válik, hogy a rendőrök munkáját nem statisztikai lapokkal mérik majd, hanem azzal, hogy melyik közlekedési járőr szolgálati ideje alatt volt legkevesebb a baleset az amúgy közismerten veszélyes csomóponton; hogy kik vezényelték le a legrövidebb időn belül a nagyvárosok csúcsforgalmát; kik adták a legtöbb hasznos információt a nyomozóknak, illetve hogy a nyomozóktól kapott információkat felhasználva kik tudták a legtöbb bűncselekményt megelőzni. Mert bárhog is nézzük, a polgárok, az adófizetők, a közvélemény mond ítéletet a munkánkról.”*<sup>97</sup> Az olvasó értékítéletére bízom, hogy egyetért-e ennek a kijelentésnek az igazságtartalmával. A

<sup>96</sup> Lásd például a zuglói „Szomszédom a rendőr” programot. <http://www.zknk.hu/szomszedom-a-rendor-program/> (2018. 05. 12.)

<sup>97</sup> Forgács 1998. 6.

magam részéről azt gondolom, hogy jó lett volna legalább néhány év, hogy a gyakorlatban országszerte is működtessék a közösségi rendőrség modelljét, mert az így nyert tapasztalatok megerősíthették volna a választott fejlesztési irány helyességét. Nemcsak a rendőrség, hanem a társadalom egésze nyerhetett volna ezzel. A sikereket és kudarccokat elemezve lehet továbblépni. Területi, illetve helyi szinten azonban a későbbiekben is előfordultak kezdeményezések, amelyek arra utalnak, hogy a közösségi rendőrség gondolata nem vált semmissé. Ezen próbálkozások elemzése viszont hosszabb tanulmányt érdemelne.

## **Felhasznált irodalom**

Alderson, John Cottingham: Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies. Estover, Plymouth, MacDonald and Evans, 1979. 199.

Bánfi Ferenc: A rendőrség társadalmi szerepe és a gyakorlat. In: Kozáry Andrea (szerk.): A rendőrség társadalmi szerepe. Rejtjel Kiadó, 1999. 45-58.

Berei Róbert: A körzeti megbízott a jövő közösségi rendőre? A community policing gondolkodásmód alkalmazásának lehetőségei Magyarországon. A XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciója Kriminológia tagozatában II. helyezést elért pályamunka. 2012. (Kézirat)

Berei Róbert: A közösségi rendőrség fogalmának megjelenése; a fogalom tartalomváltozásai. A közösségi rendőrség gyakorlatának egyes változatai. In: Keresztes Gábor (szerk.): Tavaszi Szél/Spring Wind 2017 Tanulmánykötet I. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2017. 149-161.

Bólyai János: Közösségi rendőrség Magyarországon. Belügyi Szemle, 1998/1. 73-77.

Enczi László: Hogyan készült a testületi stratégia tervezete? In: Tóth László (szerk.): Új rendőrséget az új évezrednek. ORFK Hivatala Stratégiai Tervező Osztálya, 2001. 33-48.

Fekete Gy. Attila - Lelesz Gyögy - Mocsári Tibor - Szilháti Sándor: Rendőr zsebkönyv. ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság megbízásából kiadta a Viva Média Holding. 1998.

Finszter Géza: Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság, Tanulmány a rendőrségről. In: Virág György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 47. OKRI, Budapest, 2010. 177-201.

Finszter Géza: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. In: Hautzinger Zoltán - Gaál Gyula (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII., Pécs, 2011. 7-27.

Finszter Géza: A rendőrség joga. ORFK, Budapest, 2012.

Finszter Géza: Bűnüldözés és rendészeti modellek. In: Borbíró Andrea - Gönczöl Katalin - Kerecsi Klára - Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia, 2016. 790-814.

Forgács László: Tájékoztató a közrend és a közbiztonság helyzetéről. Belügyi Szemle, 1997/5. 66-75.

Forgács László: Korszakváltás előtt... In: Fekete Gy. Attila - Lelesz György - Mocsári Tibor - Szilháti Sándor: Rendőr zsebkönyv. ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság megbízásából kiadta a Viva Média Holding, 1998. 6.

Friedmann, Robert R.: Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. New York, St. Martin's Press. 1992.

Friedmann, Robert R.: Közrendészet: néhány elméleti és gyakorlati megfontolás. Belügyi Szemle, 1996/6. 114-123.

Irk Ferenc (szerk.): Magyar Kriminálpolitikai és Rendvédelmi Konceptió. 1998. Közreadta: Kriminológiai Közlemények 57. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1999. 15-126.

Jármy Tibor (szerk.): A magyar bűnmegelőzés gyakorlatából. Belügyminisztérium Országos Bűnmegelőzési Központ, Budapest, 2004.

Katona Géza: A társadalom részvétele a bűnmegelőzésben (community policing). Rendészeti Szemle, 1995/7-8. 45-53.

Kerecsi Klára: Az 1998-as Magyar Kriminálpolitikai és Rendvédelmi Konceptió és utóélete. In: Tóth László (szerk.): Új rendőrséget az új évezrednek. ORFK Hivatala Stratégiai Tervező Osztálya, 2001. 8-17.

Korinek László: Nomádok és letelepedettek – gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. Jogtudományi Közlöny, 2006. július, 247-267.

Korinek László: Félelem a bűnözéstől, rejtett bűnözés. In: Borbíró Andrea - Gönczöl Katalin - Kerecsi Klára - Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 371-394.

Krémer Ferenc (2003): A rendőri hatalom természete, Társadalmi szerep és foglalkozási kultúra. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.

Krémer Ferenc: Rossz döntések kora, Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.

Orbán Péter: A konferencia megnyitója. In: Tóth László (szerk.): Új rendőrséget az új évezrednek. ORFK Hivatala Stratégiai Tervező Osztálya, 2001. 5-7.

Szikinger István: Közösségi rendőrség a mai Európában. Rendészeti Szemle, 1991/8. 26-33.

Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés. Magyar Tudomány, 2001. augusztus, 921-929.

Szilágyi Gábor: Összeállítás a „Közösségi rendőrség – valóság vagy utópia” című konferencián elhangzottakból. In: Babus László (szerk.): A közösségi rendőrség - valóság vagy utópia? Szöveggyűjtemény II. Budapesti Rendőr Szakközépiskola, Budapest, 1997. 6-26.

Horváth József: Bevezető In: Tóth László (szerk.): Új rendőrséget az új évezrednek. ORFK Hivatala Stratégiai Tervező Osztálya, 2001. 1.

Trojanovicz, Robert – Bucqueroux, Bonnie: Community Policing: A Contemporary Perspective. Anderson Publishing Co. Cincinnati, OH, 1990. xiii.

Túrós András: A közrendvédelem aktuális feladatai. Belügyi Szemle, 1991/8. 3-8.

Túrós András: A közbiztonság aktuális kérdései. A Miskolci Jogászfórumon 1995 februárjában elhangzott előadás szerkesztett változata. Belügyi Szemle, 1995/7-8. 16-23.

### **Közreadott interjú**

Interjú a közbiztonságról Boross Péter belügyminiszterrel. Rendészeti Szemle, 1991/3. 49-53.

### **Szerző megjelölése nélkül hivatkozott irodalom**

A rendőrségnek a közbiztonsági helyzet javítására, a bűnözés visszaszorítására kidolgozott hároméves középtávú fejlesztési programjáról szóló kormány-előterjesztés 1997. március 28. Kivonatolva ismerteti: Babus István (szerk.): A közösségi rendőrség – valóság vagy utópia? Szöveggyűjtemény I. Budapesti Rendőr Szakközépiskola, 1997. 84-85.

A rendőrség közbiztonsági szerveinek fejlesztési koncepciója 1998-2000. ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság. 1997. Kivonatolva ismerteti:

Babus István (szerk.): A közösségi rendőrség – valóság vagy utópia? Szöveggyűjtemény I. Budapesti Rendőr Szakközépiskola, 1997. 85-90.

Rendőrségi Évkönyv 1996. Országos Rendőr-főkapitányság, 1997.

Rendőrség '97. Országos Rendőr-főkapitányság, 1998.

Rendőrség 1998. Országos Rendőr-főkapitányság, 1999.

Rendőrség 2000. Országos Rendőr-főkapitányság, 2001.

### **Internetes hivatkozások**

Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2011. július 5-én, kedden, 9 óra 7 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről.

<http://www.parlament.hu/biz39/bizjkv39/HOB/1107051.pdf> (2011. december 12.)

Miniszterelnöki Kabinetiroda: Rendészeti tájékoztató kiadványt mutattak be Budapesten (közzétéve: 2018. március 13. 15:53)

<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/hirek/rendeszeti-tajekoztato-kiadvanyt-mutattak-be-budapesten>

[http://www.kormany.hu/download/5/c7/51000/165x235mm\\_rendeszeti\\_kiadvany\\_OK\\_small.pdf](http://www.kormany.hu/download/5/c7/51000/165x235mm_rendeszeti_kiadvany_OK_small.pdf) (2018. 04. 29.)

Belügyminisztérium: Magyarország a világ 15. legbiztonságosabb állama (közzétéve: 2018. március 23. 13:40)

<http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/magyarorszag-a-vilag-15-legbiztonsagosabb-allama> (2018. 04. 29.)

A „SZOMSZÉDOM A RENDŐR!” Program

<http://www.zknp.hu/szomszedom-a-rendor-program/> (2018. 05. 12.)

\*\*\*

### **Making efforts to adapt the theory of Community Policing in the second half of the 90's in Hungary**

#### **Summary**

This paper gives an overview of the efforts aimed at implementing the theory of Community Policing in practice, made between 1997-98 on national level in Hungary. The purpose of the article is - after clarifying

the issues of creating a definition – to show how the permanent deterioration of public safety was handled by police management. It is emphasized – according to the professional literature and documents – that the police was not able in the established situation to give the right responses to the problems caused by the increasing crime. The appointed new managers wanted to move the system towards Community Policing, and for that they did not hesitate to take action. The initiative was welcomed by theorists, and international experience with developing the police itself was available. However, there was a change at the criminal policy after the change of government in 1998, and implementing community policing was no more an issue. Since then no remodeling of the police took place.