

## A RENDVÉDELEM AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

A rendvédelem kérdésével – helyzetével, válságával, a helyzet okaival, kapcsolódó területeivel, a megoldás sürgető, de gyakran koncepcionális kéréseivel is – sokat foglalkozik a média, a szaktudomány, a kormányzat, a parlamenti ellenzék, de a parlamenten kívüli politikai tényezők is, természetesen nem ok nélkül. Ennek során nem ritka az egyes kérdések összemosása, nem egységes a fogalomhasználat, gyakran nincs megfelelően definiálva, hogy mit értünk többek között, közbiztonság, bűnügyi helyzet, a kriminológiai okság, rendvédelmi tevékenység, hatáskör stb. alatt.

Napjainkban komoly humán, finanszírozási és mindenek előtt széleskörű bizalmi válság jelei figyelhetők meg a rendvédelmi szervek működésében. Nehezíti a helyzetet és a tisztánlátást a kormány és a kormánypártok erőteljes politikai törekvése arra, hogy ezen a területen is felmutassanak bármilyen, lehetőleg hihető és politikai céljaikat segítő eredményt. A rendvédelem kettős szorításban próbál meg működni: humán, finanszírozási, bizalmi válság egyrésztől, másrésztől kormányzati presszió az eredményesség felmutatására.

### 1. Közbiztonság – rendvédelem

Nem kívánok részletes fogalomelemzéssel foglalkozni, de a közbiztonság, a rendvédelem és a válság néhány fontos összefüggését mégis érintenem kell. Nem mondom újat akkor, ha rögzítem, hogy az elmúlt évben *globális pénzügyi-gazdasági világválság* alakult ki, amely kezelése nemzeti és nemzetközi erőfeszítéseket egyaránt igényel. Ez a válság óhatatlanul kihat az általunk vizsgált közbiztonsági-rendvédelmi kérdésekre is. Az egyes országok nemzeti válaszai a válság kezelésére meglehetősen eltérőek, attól függően, hogy a válság milyen állapotban találta az egyes államokat, milyen belső erőforrások mozgósíthatóak, melyik nyitott a gazdaság, végül, hogy a parlamenti többség milyen kormányzóképeségről tett tanúbizonyságot.

Magyarország helyzete rosszabb volt a gazdasági-pénzügyi válság kezdetekor, mint az Unió legtöbb államáé. Ezért az addigi elhibázott kormányzati politika által meggyengült országban a válságjelenségek eszkalálódtak: kormányválság, hitelességi válság, politikai krízis alakult ki. A Bajnai-kormány válságkezelése nem élvezte a társadalom támogatását, fő jellemzője a forráskivonás, a megszorítás, amely további kormányzati, szociális, társadalmi és természetesen közbiztonsági, rendvédelmi feszültségeket generál.

A rendvédelmet sújtó humán, finanszírozási válság mellett markánsan beazonosítható, jelentős hatású tényező a bizalmi, hitelességi válság. A társadalom magas arányban vélekedik úgy, hogy a rendvédelmi szervek több konkrét esetben nem tudták az elvárható szinten garantálni a közbiztonságot, jelentősen romlott az emberek szubjektív biztonságérzete. Vagyis az általános lakossági vélekedés szerint az állam, a rendvédelem érzékelhető válsága miatt a magyar közbiztonság is válságba került, ennek minden

veszélyével és kockázatával. Magyarországon kialakult politikai, gazdasági, szociális, valamint azonosítható közbiztonsági válság egyidejű és egymást erősítő hatásúak.

Nyomatékosan hangsúlyozni szeretném azonban, hogy ezt a helyzetet nem a globális válság okozta, annak számos eleme, az elhibázott kormányzati tevékenység miatt 2002 óta érzékelhető volt, ahogy arról többek között több tanulmányban én is értekeztem. Természetesen a globális válság a korábbi – kormánypolitikára visszavezethető – válságjelenségeket drasztikusan erősítette, markánsan érzékelhetővé tette. A közbiztonsági-rendvédelmi válság, sürgető, koncepciózus kezelést igényel, az általános kormányzati válságkezelés fontos részeként. Megítélésem szerint erre, ebben a kormányzati ciklusban sajnos nincs remény.

Kétségtelen, hogy a fentiekre figyelemmel a hitelességi válság egyrészt a lakossági bizalom megingásához, a szubjektív biztonságérzet jelentős romlásához vezetett, másrészt egyik generálójává vált a rendvédelem személyi állománya kiáramlásának, együttesen a közbiztonsági válság kiteljesedésének.

Összegezve a közbiztonság-rendvédelem és a válság kapcsán tett megállapításokat, rögzíteni szeretném, hogy a válság az alábbiakban érhető tetten leginkább ezen a területen:

- bizalomvesztés történt a rendvédelmi szervekkel szemben úgy a lakosság, mint a személyi állomány részéről;
- jelentősen romlott a rendvédelmi munka presztízse;
- a bűnözés aránya és a felderítés eredményessége annak ellenére is romlott, hogy az ismertté vált bűncselekmények száma egyébként csökkent;
- mély alulfinanszírozottság tapasztalható a költségvetésben;
- felkorbácsolt etnikai feszültségek;
- a kormánypolitika direkt beavatkozása rendszeres.

A fentiekén kívül tény az is, hogy jelentős bizonytalanság tapasztalható – ezáltal nehezítő körülmény – a rendvédelem viszonyában az önkormányzatokkal, a magánbiztonsági gazdasági társaságokkal, a legkülönbözőbb, de gyűjtőnéven kiegészítő rendvédelmi szervezésekkel, a társadalmi szervezetekkel, a közösségi és egyéni jogos önhatalom jogi és hatósági megítélésével és kezelésével. A társadalmi bizalomvesztést a fentiekén túl nagyban fokozták a rendőrség által elkövetett szakmai hibák, mulasztások, túlkapások, és felderítetlenül maradt súlyos bűncselekmények.

## **2. A rendvédelem általános helyzete**

Ugyan a rendvédelem fogalmat használom, de nem térek valamennyi rendvédelmi szerv helyzetének vizsgálatára, csak a legjelentősebb rendvédelmi szervezet, a rendőrség egyes elemeire koncentrálok.

A mai magyar rendőrség katonai jellegű, hierarchikus modellben működik, személyi állománya katonai jogállású. Irányítása teljes mértékben centralizált, rossz az egyes állománykategóriák aránya, működése túlbürokratizált, indokolatlanul magas a vezetői és kiszolgálói létszám. Van olyan rendőrkapitányság, amelynek 47 fő a rendszeresített létszáma, ténylegesen 42 fő dolgozik. A 42 főből 17 tiszt (!) és 9 (!) közalkalmazott. A 16 fős végrehajtóból 4 fő állandó ügyeleti szolgálatot teljesít, vagyis 12 fő marad a kmb-s, járőr, nyomozó, vizsgáló feladatokra. Ez tarthatatlan állapot.

A szervezet mély alulfinanszírozását súlyosbítja a rosszul szervezett gazdálkodás. Gyakorlatilag a rendőrségi struktúrákban a rendszerváltás nem hozott érdemi változást.

Az elmúlt közel nyolc évben a kormányzat – érdemi rendvédelmi stratégia hiányában – nem tudta biztosítani a rendőrség számára az elérendő célokat, a megfelelő személyi és finanszírozási feltételeket, a munkahatékonyság jogi háttérét, a szervezeti stabilitást, a társadalmi megbecsülést, ami válsághelyzethez, az állomány tömeges kiáramlásához, szakmai hibákhoz, kudarcokhoz vezetett. A helyzet megítéléséhez néhány tényt szeretnék felemlíteni:

- A rendőrség és határőrség integrációját követő szervezetszerű rendőrségi létszám 45 ezer fő lenne. A tényleges létszám kevesebb, mint 42 ezer fő. Az elmúlt 2 évben több mint 6 ezer fő távozott az állományból, jellemzően nyugdíjba. Egyáltalán nem ritka a 25 éves szolgálati időt elérő negyvenes éveik elején járó „nyugdíjas”. Ez önmagában komoly társadalmi feszültségforrás, főleg akkor, ha a megállapított nyugdíj jellemzően meghaladja az addigi nettó havi fizetést.
- Tényszámok bizonyítják, hogy a kormányzat hangzatos állításai ellenére a rendőrség költségvetési helyzete rossz, a működés mélyen alulfinanszírozott. Az idei éves költségvetés 190 milliárd forintos tétele pontosan 3 milliárd forinttal alacsonyabb annál, amit a rendőrség és a határőrség a 2005. évi költségvetésben kapott, akkor még külön-külön. Az év közben nyújtott kormányzati többletfinanszírozás pusztán a 2005. évi finanszírozási szintre tudta feltornázni a most már egységes rendőrségi-határőrségi költségvetést.
- A nagy gyakorisággal végrehajtott, jellemzően koncepciótlan átszervezések, majd újra visszaszervezések segítették a személyi állomány kiáramlását, szervezeti-intézményi instabilitást okoztak, ugyanakkor lényeges strukturális problémákat nem kezeltek, nem növelték a lakosságnak nyújtott közbiztonsági szolgáltatás színvonalát, nem voltak alkalmasak az elveszített társadalmi bizalom újraépítésére.

A szervezeti destabilizáció, a súlyos strukturális anomáliák, a humán terület válsága és a mély alulfinanszírozottság együttes hatása komoly aggodalomra okot adó dezintegrációs jelenségekhez vezetett. Különösen figyelemreméltó a fenti jelenségek összegzett negatív hatása a Budapesti Rendőr-főkapitányságon.

Érdekes új elem a Független Rendészeti Panasztestület működésének megkezdése. Az első évben érkezett 328 panasz az összes rendőri intézkedés számához viszonyítva elenyésző, a vizsgálatuk 36 esetben állapított meg hiányosságot. A testület munkája remélhetően hatékonyabbá válhat.

### **3. A rendvédelem és a közbiztonság válságjelenségei és a rendvédelmi működés összegezhető problémái**

Először a válság jelenségeit szeretném nem a teljesség igényével röviden áttekinteni:

- A szociál-liberális kormányzat közel nyolc éve történt megalakulása óta nem rendelkezik közbiztonsági-rendvédelmi stratégiával, így rendvédelmet érintő intézkedései ad hoc jellegűek és koherencia-hiányosak. Ide illeszthető az IRM megszervezésének tévedése, a kormányzati irányítás és felügyelet alatt tartás rendkívüli gyengesége. Mindezek hatására gyakran változó, gyenge kodifikációs színvonalú, rendszeresen aggályos minőségű és hatású a jogalkotási tevékenység.

- A szakmai munka – humánválság ráhatásával is – romlott. Csak egy adatot emelek ki a kormányzati sikerpropaganda tengeréből: 2008-ban a rendőrség 560 ezer bűncselekmény nyomozását fejezte be, de ebből csak 178 ezernél került sor vádemelésre, 364 ezernél a nyomozás megszüntetésre került. Vagyis ennyi esetben volt sikertelen a tettes felderítése vagy voltak oly mértékben hiányosak a bizonyítékok, hogy a vádemelést lehetetlenné tették. A helyzetet tovább súlyosbítja az ismertté sem váló, úgynevezett látens bűncselekmények nehezen becsülhető magas aránya.
- Vannak nagy számban további válságjelenségek is, a teljesség igénye nélkül: jogellenes rendőri fellépések, közterületi rendőri jelenléthiány, hiányos, gyakran kompatibilitási problémákkal rendelkező technikai ellátottság, szervilis rendőri vezetés, hibák, bűnök és mulasztások következménynélkülisége, társadalmi támogatottság csökkenés, a rendőri ellenségkép sajnálatos társadalmi újjáépülése, magánbiztonsági cégek aggályos térnyerése.

A konklúzió világos: válságjelenségekről van szó, ezért minőségi változásra, új minőségű rendvédelmi szervezetre és működésre van szükség. A kormánypárti szakértők egyébként ugyanerre a következtetésre jutottak, de ők nem bonyolódtak az okok taglalásába, illetőleg jelentős az eltérés az új minőség léptékében és tartalmában.

- Kormányzati és politikai hibák.
- Számos tény, megnyilatkozás tényszerűen alátámasztja azt a meglátásomat, miszerint a kormányzó politikai elit a rendőrség szakmai munkáját politikailag – messze túllépve a kormányzás egyébként jogszerű irányítási jogát és kötelességét – befolyásolni akarja. Ez a direkt politikai szorítás idegen a jogállamtól és súlyosan terheli a szakmai munkát, a vezetést, az eredményességet, a rendőrség társadalmi megítélését.
- A költségvetési finanszírozás
- A rendőrség finanszírozásának egyes számadatait korábban már említette, de itt az okok sorában úja ki kell emelnem ezt a körülményt. A költségvetési támogatás az elmúlt években nagymértékben visszaesett. A 2009. évi költségvetés egyik legszembetűnőbb eleme éppen a rendvédelem mély alulfinanszírozása. (2006-ban ez 224 milliárd Ft; 2007-ben 234 milliárd Ft; 2008-ban 212 milliárd Ft; 2009-ben 190 milliárd Ft). Az a 2 milliárd Ft, majd újabb 12 milliárd Ft-os pótlólagos ideai támogatás, amelyet a kormányzat bejelentett, láthatóan nem jelent semmilyen megoldást ennek az oknak a kezelésében.
- Humán helyzet súlyos problémái
- Világosan látható, hogy a rendvédelem súlyos létszámhiánnyal küzd. A létszámhiányt jelentősen fokozza a rendőri szervezet rossz struktúrája és rossz állomány-összetétele. Meg kell azt érteni és meg kell oldani, hogy a rendőri létszám a végrehajtásban rendelkezésre álljon. Az európai összehasonlításban egyébként megfelelő létszámú rendőrség akkor képes eredményes munkára, ha teljesen feltöltött, illetve jóval nagyobb arányban végez ténylegesen rendőri munkát, mint jelenleg.

- Az alulfinanszírozás és rossz szervezeti megoldás miatt folytatódik a rendőri állomány kiáramlása, állománymegtartásra nincs esély, de már érzékelhető a pályára lépni szándékozók száma is. Napjaink kormányzati lépései: bérfelfagyasztás, 13. havi illetménymegvonás stb. további negatív üzenet a rendvédelem dolgozóinak.
- Szubjektív biztonságérzet jelentős romlása
- A gazdasági válság a világon – így hazánkban is – jelentősen rontja az emberek biztonságérzetét. Ha közben a rendvédelmi szervek működésének eredményei romlanak, kevesebb a látható rendőri jelenlét, a közbiztonsági szolgáltatás színvonala romlik, úgy a szubjektív biztonságérzet számottevően rosszabb lehet az objektív mutatók romlásánál.

Három fontos eleme azonosítható be a rendvédelmet érintő szubjektív biztonságérzetnek, amelyen a siker érdekében feltétlenül változtatni kell:

- a rendőri jelenlét hiánya, vagy alacsony szintje,
- a rendőri munka romló eredményessége, a lakosság körében a jogvédelem hiánya, bizalmatlanság a rendőrrel, a szervezettel, az eljárás sikerével kapcsolatosan,
- a rendőri munka szakmai hiányosságai, a rendőrség jogtalan fellépése, a rendőri bűnelkövetés növekedése.

Ez a három terület, amelyen fontos lépéseket kell tenni a lakossági bizalom visszaszerzése, a szubjektív biztonságérzet javítása érdekében. Néhány további problémát okozó körülmény összefoglalása:

- Elhibázott kormányzati irányítási-felügyeleti rendszer, a rendvédelem stratégiai megalapozatlansága. Konzerválódott rendvédelmi struktúra és állomány jogállás.
- A rendvédelem feladatbeli és funkcionális túlterhelése, az elvárások és feltételbiztosítás nagymértékű aszinkronja. Funkciózavar és teljesítményhiány.
- A működés törvényességi aggályai és a nem kellően rögzült jogállami attitűdje.
- A rendvédelmi hatékonyságot és a prevenciót nem az elvárható mértékben segítő jogi feltételrendszer.
- A büntető eljárásjogi változások miatt kialakult szervezeti és működési diszharmónia.
- Társadalmi elismerés hiánya.
- Gyengén működő érdekeltségi rendszer, életpályamodell hiánya, rossz szervezeti megoldások vezetési hibák.
- Eredményességet és létszámfeltöltöttséget biztosító trükkök.

#### 4. A változások érdekében

Ahogy a kormányzati irányítás valamennyi területén, úgy a rendvédelemnél is mindenekelőtt markáns és tudatos értékválasztásra van szükség, amely determinálja a stratégiai megalapozást, a jogalkotást, a bűnüldözést, a bűnmegelőzést, ítélezést, a büntetés végrehajtását.

Az értékválasztáson alapulhat a stratégiai megtervezés, a szervezeti, irányítási, vezetési rendszer, úgy kormányzati, mint a rendvédelmi szervezetek szintjén.

Elsőrendű feladat a társadalmi bizalom visszaszerzése, a civil kapcsolatok jelentős megerősítése. Ennek részeként célszerű az önkormányzatok markánsabb bevonása a közbiztonság erősítésébe, a rendvédelmi szervek támogatásába, a bűnmegelőzési feladatok hatékonyságának növelésébe.

Elkerülhetetlen a humán feltételrendszer megerősítése a pályára kerüléstől az életpályamodell fenntartásáig. Fejleszteni szükséges az érdekeltségi rendszert, átalakítani a rendőri jogállást.

Biztosítani szükséges az elvárásokkal szinkronizált feltételrendszert.

Szükség van arra is, hogy a hibás, téves, rossz hatású, eredménytelen, túlpolitizált döntések és intézkedések gyors felülvizsgálatra kerüljenek. A bizalom helyreállításának fontos eleme az elmúlt évek homályos ügyeinek, történéseinek, jogsértéseknek a tisztázása, a felelősök megállapítása. Enélkül nem lehet a lakosság körében és a személyi állományon belül bizalom-helyreállításról, rendőri tekintély megerősítéséről beszélni.

Ezt követheti a korábban már említett új minőségű rendvédelem felépítése, amely jogállami alapon működik, eredményes, amely széleskörű lakossági bizalmat és támogatást élvez, állománya pedig integrált része az egységes közszolgáltatnak.