

A KORSZERŰ RENDŐRSÉG ALAPJAI

„A hatóság akkor mondható tökéletesnek, ha a szabad társadalom felismeri képviselőiben azokat a személyeket, akikben megbízik”.
John Alderson²⁰

Hosszú évek óta foglalkoztat, miként lehetne megállapítani egy szervezetről, esetünkben a rendőrségről, hogy az a kor színvonalán áll-e, mintaként szolgálhat-e, az elérhető legjobb nemzetközi gyakorlatot (*best practice*) folytatja-e. Mivel a tapasztalatok alapján a rendészet fogalma makacsul ellenállni látszik a definiálási törekvéseknek, a közelítést egy biztosabb határú halmazzal, a szervezettel kezdtem el; ugyanakkor e tanulmányban – amennyiben az nem értelemzavaró – a rendőrség és rendészet fogalma párhuzamosan is használatos. A különböző rangsorok, mutatók – illetve adott esetben ennek hiánya – bizonytalansága nyomán, igyekszem néhány lehetséges indikátorra is rámutatni.

A dolgozat három fejezetből áll, amelyek nem feltétlenül azonos terjedelműek. Az első a vizsgálódás kereteit és módszereit tekinti át, rámutatva néhány sajátosságra, amelyek tárgyunk elemzését sajnos időnként beszűkítik. A második fejezetben a korszerűség fogalom néhány lehetséges ismervét vetem fel, a harmadikban pedig a mai gyakorlatban fellelhető, gyakorta versengő stratégiákat, elméleteket szeretnék bemutatni. Zárásként egy olyan tudástár megteremtésére teszek javaslatot, amely segít az együttgondolkodásban ahhoz, hogy a rendőrséget a legmagasabb presztízsű nemzeti intézményként tarthassuk számon.

1. Vizsgálati elvek és módszerek – a megközelítés módjai

Az elemzések hosszú időn keresztül a strukturális-funkcionalista megközelítésre koncentráltak, napjainkban, különösen az 1990-es évektől gyorsuló ütemben nyer teret a szervezeti-kultúra alapú vizsgálati módszer,²¹ a téma hazai szakértői szerint ez egy-egy szervezet jellemzőinek „mélyfúrás” útján történő vizsgálatát teszi (teheti) lehetővé.²² A módszerek mellett a szemléletmód is fontossággal bírhat. Különösebb statisztikai áttekintés nélkül is felfigyelhetünk arra, hogy a rendőrség-rendészet kategóriában túlsúlyos a jogi (jogtudományi) alapú megközelítés.

A többdimenziós finomhangolt eredmények elérésére a multidiszciplináris megközelítés tényleges alkalmazása segíthet hozzá. A jogtudományi szemlélet mellett – a teljesség igénye nélkül – szükséges a szociológiai fogalomkészlet alkalmazása is (különösen élesen vetül ez fel a kultúra-, vagyis értékbazisú feltárási módok mellett)²³. A szervezés- és

²⁰ John Alderson: Az emberi jogok és a rendőrség, *Belügyi Szemle – Külföldi Figyelő*, 48. szám

²¹ Szemléletesen tanulmányozható a kétféle megközelítés különbözősége Waldo, Dwight: *Mi a közigazgatás?* című írásában. In: Stillmann, Richard J. (szerk.): *Közigazgatás, Osiris-Századvég*, Budapest, 1994. 17-24. o.

²² Málóvics Éva: *Szervezeti kultúra és identitás*. In: Czagány-Larai: *A szociális identitás, az információ és a piac*. SZTE-JATE PRESS, Szeged, 2004. 151-167. o.

²³ Jelentős munka Krémer Ferenc: *A rendőri hatalom természete*. Napvilág Kiadó. Budapest, 2003.

vezetés (igazgatás) tudomány az irányítás-felügyelet-ellenőrzés triászának bonyolult együttesét, viszonyukat, a rendészetben belüli érvényesülésüket vizsgálhatja – különös tekintettel az utasítási (parancsadási) jog szélességére és mélységére. Fontosnak tartom a közgazdasági szemlélet elterjedését, a költség-haszon vizsgálatok elvégzését, tekintettel arra, hogy a rendőrség adókból fenntartott szervezet, amelynek finanszírozására az éves GDP nagyjából 0,8 %-át költjük el (lásd 1. számú tábla) – az elmúlt másfél évtizedben e részesedés csúcspontja 1,0 % volt).²⁴ Figyelemre méltó, hogy a közgazdasági szemlélet a hadtudomány keretein belül önálló – és széles körben használt – terminológiával rendelkezik (védelemgazdaság), és ebben a körben rendszeres a publikáció.

1. számú táblázat

A rendőrség kiadásai (az év december 31-én, folyó áron, milliárd forintban)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Kiadások</i>							
<i>összesen</i>	121, 4	154, 7	154, 6	160, 5	167, 6	187, 6	204, 8
<i>A GDP %-ában</i>	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Költségvetési támogatás</i>	116,1	144, 7	146, 6	155, 7	159, 8	177, 9	185, 8

Forrás: KSH, Magyar Statisztikai Évkönyvek

A közbiztonságra elköltött összeg jóval magasabb a rendőrségre fordított központi költségvetési támogatással. Nem a teljesség igényével, de ideértendők a rendőrségnek az önkormányzatok és alapítványok részéről biztosított támogatások, a polgárőrségnek nyújtott pénzbeli és természetbeni támogatások, a fejezeti előirányzatokból meghirdetett és elnyert pályázati összegek. A társzerveknek a közbiztonság érdekében végzett tevékenysége, a polgárőrök által e célból felajánlott munkaóra, üzemanyag mind a közbiztonságra költött összegekhez számítandók, továbbá – áttételesen a nagyobb személy és vagyonsbiztonság és ezzel a hatóságok túlterheltségének oldása révén – a biztonsági ipar által (sajnos néha szürke-, sőt feketegazdaság keretén belül) termelt biztonság, mint árucikk is ideértendő. Ennek számbavételét is el kellene végezni, mert hasznos adalékként szolgálhatna a rendőrség, mint a közhatalmi rendészet kiemelt szereplőjének közbiztonságon belüli súlya és társadalmi megbecsülése megállapításához. Hazánk rendőrségi és védelmi kiadásai az OECD adatai között áttekinthetők (lásd 2. számú tábla, a Függelékben) – sajnos, ennél szűkebbre szabott, szervezet-specifikus nemzetközi áttekintés számomra nem ismert.

A vizsgálódó alapállását a tudományban megszokott kritikai szemlélet és semleges nézőpont (neutral point of view) alkalmazása határozza meg. Ezzel kapcsolatban figyelemre méltó, hogy tudományos szintű, szakmai vita, nemes értelemben vett diskurzus alig-alig lelhető fel szakfolyóiratainkban. Ilyennek tekinthető például Finszter Géza és Parádi József

²⁴ Elsősorban a kilencvenes évek elején volt ez középpontban: a Rendészeti Szemle 1993/4. számában a költségvetési gazdálkodásról, míg az 1993/7. számában a nulla alapú költségtervezésről (Zero Base Budgeting=ZBB) jelent meg cikk

pengeváltása a rendvédelem és rendészet összefüggéséről.²⁵ A „vita-hiány” nem rendészettudományi sajátosság: „...a magyar szociológia rossz hagyománya: a replikák, a tárgyyszerű, nyilvános szakmai viták kerülése”²⁶.

Nagyon fontos – talán jó félévszázadra visszatekintő – tudományos módszer a rendszerszemlélet, amely az egyes változtatások szervezetszintű hatásainak előrejelzését is kellően segíthetné. A kinyílt és globalizálódó világunkban – különösen a világháló segítségével – létrejövő nemzetközi párbeszéd és elérhetőség nyújt túl nem becsülhető segítséget a komparatív, vagyis összehasonlító vizsgálatok elvégzéséhez. Ez több, előre kidolgozott szempont szerint hasonlítja össze az egyes szervezeteket, azok működését, kultúráját, igyekszik társadalmi összefüggésében szemlélni és értékelni előnyeit, hátrányait.

2. A korszerűség-fogalom lehetséges szempontjai

Előljáróban annyit, hogy a külföldi – jellemzően angolszász – rendőrségek tanulmányozása során leszűrhető: legalább három, együttesen fennálló jellemző vezethet a korszerű jelző kimondásához, nevezetesen:

1. a professzionalizmus,
2. a társadalmi beágyazottság, valamint
3. a megújulási készség észlelhető jelenléte.

Bár a felsorolás nem törekszik kizárólagosságra – vagyis más csoportosítás is elképzelhető – az áttekintést lehetővé teszi.

2.1. A professzionalizmus – és lehetséges indikátorai

Finszter könyvében²⁷ a professzionalizmus követelményei között a következőket említi: [kell] „...egy rendőrség, amely fel tudja építeni saját szakmáját, megvalósítja a jelenlét művészetét, elsajátítja a legitim erőszak alkalmazásának a technikáját, megszerzi a biztos jogi tudást, mestere lesz a veszélyhelyzetek felismerésének és kialakítja a szakma gyakorlásához nélkülözhetetlen erkölcsi meggyőződést”. Jómagam a professzionalizmus problémakörére Pokol Béla könyvében²⁸ figyeltem fel, aki azt a rekrutációs, szelekciós, előmeneteli, minősítési mechanizmusok kidolgozottságával azonosítja, hozzáfűzve, hogy a szakma saját képzési helyet tart fenn és nélkülözhetetlen etikai kívánalmakat szab tagjainak. Nem lehet véletlen, hogy a professzió-elméletek, különösen a katonai vonatkozásúak iránt is ugyanekkor élénkült meg az érdeklődés, hiszen ezidőtájt jelent meg a hadtudományi gondolkodás alapműve – magyarul.²⁹

A professzionális rendőrség (rendészet) – kétségtelen előnyei mellett – az elkülönülés olyan fokát eredményezte, hogy azt egyes szerzők, mint például a törött-ablak

²⁵ A két írás „Rendészet vagy rendvédelem”, illetve „Rendvédelem vagy rendészet” címen a Belügyi Szemle 2001/2. számában található

²⁶ In: Kovács Imre (szerk.): Társadalmi metszetek. Napvilág, Budapest, 2006. 81. o. – de elgondolkodtat az is, hogy a Hadtudomány, 2008. évi 3-4. számában Gligor János helyénvalónak tartotta felidézni egy tudós, ifj. Héberger Károly 1986-os (!) írását a tudományos vitákról. 140. o.

²⁷ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003. 222. o.

²⁸ Pokol Béla: A professzionális intézményrendszerek elmélete. Felsőoktatási Kutatások Programirodája. Budapest, 1993.

²⁹ Samuel P. Huntington: A katona és az állam. Zrínyi-Atlanti, Budapest, 1994.

elmélet társszerzője, George Kelling egyenesen „stranger policing”-nek, elidegenedett rendőrségnek nevezett el. Ugyanerre a következtetésre jut a New York-i zéró tolerancia világhírűvé vált rendőrfőnöke, William Bratton is, aki könyvében a professzionális rendészet jellemzőit az angolban „3R” rövidítéssel írta le: véletlenszerű járőrözés (random patrols), gyors reagálás (rapid response) és a reagáló nyomozás (reactive investigation).³⁰ Mindez – a költséghatékony szervezés jegyében – autókba rejtette a járőrök zömét, így a lakosság és a professzionális rendészet szervezete eltérő prioritásokat fogalmazott meg. A gondolkodók – nagyjából az 1970-80-as évek fordulóján – figyeltek fel arra, hogy a professzionalitás szükséges, de nem elégséges feltétele a korszerű rendészetnek: azt további elemekkel kell bővíteni.

Így dolgozták ki a közösségi (közösségorientált) rendőrség filozófiáját (COP) a nyolcvanas évek elejétől kezdve, a probléma-megoldó rendészet (POP), az adatfeldolgozás által vezérelt rendészet (intelligence-led/driven policing), mostanában pedig, különösen a 2001. szeptember 11-ei eseményektől az aszimmetrikus rendészet fogalma nyert teret. Summázva az eddigieket: a korszerű rendőrség a „professzionalizmus+” képlettel írható le.

Az én egyik – még bizonyításra váró – hipotézisem az, hogy a magyar rendőrség egyszerűen „kihagyta” a demokratikus professzionalizálódás lépcsőfokát. A XIX. század utolsó ötödétől a XX. század majd közepéig fennállt tekintélyuralmi rendszer szakmailag kétségkívül felkészült, ám az ismert okokból politikai faktortal túlterhelt közbiztonsági személyzetét – az ígéretes, ám rövid demokratizálási folyamat nyomán – szélnek eresztették, a rendőrség, pedig a proletárdiktatúra idején egy remilitarizált egységgé (politikai szempontból „pozícióvá”, azaz zsákmánnyá) vált. A rendszerváltás nyomán a teljes demokratikus átalakítás és ezzel együtt a huntingtoni értelemben vett „relatív önállóság” nem teremthető meg. A korábbi zárt világ alacsony mobilitása és a kifejezetten szoros állami ellenőrzés viszonylag alacsony bűnözési terjedelmet generált, következésképpen a demokrácia egyik áráként felmutatott bűnözési boom hamar erős rendőrségért kiáltott. Az elvárt eredmény (vagy annak látszata) és a helyenként ma is felfedezhető zártság jótékonyan elfedte a gyökeres megújítás szükségességét. A korábbi – ismereteim szerint modern üzemszervezési átvilágítási módszereket alkalmazó, például a TEAM CONSULT által végzett – vizsgálatok nyomán szinte kizárólag a struktúrát alakították (az esetek zömében sajnos a legelemibb előkészítő műveleteket is kihagyva),³¹ a funkció elemzése (feladatkataszter) a mai napig sem történt meg, a szervezeti-kultúra alapú elemzések, pedig csak legújabb időszakunk termékei.

Megemlíteném az is, hogy a „létező szocializmus” idején a marxista túlsúlyú alapozó tárgyak mellé nem fért be a hivatás-etika oktatása és annak előrevivő diskurzusa sem. Erről magam is meggyőződhettem 1988-1991 között – a tanrend etikát nem tartalmazott –, de közvetve ezt támasztja alá az is, hogy a magyar rendőrség etikai kódexe 2007. nyarától létezik, és olvasható az a honlapon³². A professzionalizmus sarkalatos tétele, a morális tartást adó rendőretika hajszálgökörei nem elég mélyek a szervezetben. Talán

³⁰ William Bratton: Turnaround. Random House, New York, 1998.

³¹ Bratton idézett művében nagy tisztelettel szól Bob Wassermanról, aki Dinkins polgármester „Biztonságos Utcák” című programjához – többek között háromezer új rendőr felvételéről – egy ezeroldalas dolgozatot készített...

Hazánkban – érzésem szerint – jelentős a lemaradásunk a rendészeti alap kutatások terén, különösen az angolszász országokhoz képest

³² A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe 2007. 07. 04-i keltezéssel készült el és másnap került fel a honlapra: <http://www.police.hu/magyarrendorseg/etikaikodex> letöltve: 2009.06.20.

ennek egyik oka, hogy kevés a morális alapú, személyes döntés, legalábbis kevés az erről szóló adat.

Milyen indikátorok mutathatják a professzionalizmus létét a rendőri szervezetben? Először is olyan indexek, melyek az egyéni teljesítményértékelés, a szervezeti minőségbiztosítás, a versenyelemek (vizsgák, automatizmusok) megfelelő alkalmazását igazolják vissza. A felderítési mutató, a nyomozáseredményesség abszolútizálása mellett több mutató (szabálysértések „felderítése”, fegyvelemsértések száma, teljesített munkaórák, hatékonyság, létszamarányos teljesítmény, szolgálati eszközök állapota, saját hibás balesetek száma, reakcióidő, panaszok, közérdekű bejelentések stb.) összefoglalásából képzett egységes tevékenységmutató (ETM) képletének kimunkálása látszana szükségesnek. Ennek kapcsán a szervezeti egységek (kapitányságok) rangsora is kialakítható, negyedévente karbantartható és nyilvánosságra hozható lenne.

2.2. A társadalmi beágyazottság – és lehetséges indikátorai

A társadalmi beágyazottság több más, fontos szempontot is magába foglal. Idetartozik a diverzitás érvényesítése; a rendőrségi szervezetnek is tükröznie kell a társadalom sokszínűségét (különösen nemi és etnikai vonatkozásban, kiváltképpen élesen vetődik ez fel napjainkban a cigánylakosság rendőrségbeli jelenléte kapcsán). A társadalommal együtt kell élni, annak lüktetését érezni kell, ezért határozottan ellenezni kell a zártság fenntartását, amelyre nézve az ezredforduló környékén a rendőrségi lakótelepek kiépítése felvetődött. (Az izoláció lehetőségének akkori javaslata a korrupció elleni fellépést célozta). A beágyazottság a társadalmi ellenőrzés kiterjesztését, vagyis a demokratikus kontrollt is magában foglalja, amelynek fejlesztésére reális az igény.

A lakossághoz közeli jelleg nem feltétlenül kíván meg pénzügyi beruházásokat; a szervezeti kommunikáció javítása, a beszélt nyelvhez igazítása (a gépjármű, az állampolgár, az állomány unos-untalan használatának ritkítása), az interaktív alkalmak növelése (személyes találkozók és világháló útján is) egy szervezet társadalmi beágyazottságát általában is erősíti.

A decentralizáltság fontos elv a rendészetben; a lakossághoz közeli szervezet az oka annak, hogy a szerzők általában a vegyes – állami és önkormányzati –, vagy éppen a kifejezetten fragmentált amerikai szervezetrendszer állítják példaképnek, ahogy azt egy tucat ország rendőrségének áttanulmányozása után egy közelmúltban megjelent, angol nyelvű összehasonlító munka teszi.³³

Szeretnék személyes tapasztalatokról is beszámolni, a napjainkban tapasztalható rendészeti dilemmák egyikeként felmerült önkormányzati rendőrség megteremtése kapcsán.³⁴ Önállóan, költségvetési szervként működő közterület-felügyelet egy évtizede tevékenykedő igazgatójaként a közvetlen önkormányzati igényeket (és megrendeléseket) ismerve elhűlve hallgattam azokat a javaslatokat, melyek súlyosabb kényszereszközök – gumibot, sőt egyes esetekben löfegyver! – rendszerbe állítását sem tartanák aránytalannak. A polgárőrök „minősítő” vizsgával rendelkező személyzetének ugyanilyen felszereléssel való

³³ Habermas, Jürgen – Cerrah, Ibrahim: Comparative Policing – The Struggle for Democratization, Sage Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, 2007.

³⁴ Ilyen cikk Finszter Géza-Korinek László: Requiem egy rendőrségért. Forrás <http://nol.hu/belfold/lap-20090228-20090228-16> címen. Akad olyan szerző, Nyíri Sándor, aki a létező közterület-felügyeletet egyenesen önkormányzati rendőrségnek nevezi (Rendészeti Szemle 2000/10. száma); illetve a vegyes rendszer mellett érvel Kiss Daisy a svájci és az amerikai rendszer felemelésével (Rendészeti Szemle 2004/9. száma)

ellátása, esetleg önálló intézkedési joggal is kiegészítve, ugyancsak a meghökkenítő kategóriába tartozik. Mintha a rendőrség elengedhetetlen ismérve lenne a kényszerítő-eszköz arzenál; az ír, az angol hagyomány a fegyvertelen közterületi rendőrség mellett érvel. Mint arról meggyőződhettem, ennek jogfilozófiai indoka a társadalmi szintű erőszak alacsonyabb egyensúlyi pozíciójának elérése volt. A filozófia hatásosságát a már idézett összehasonlító rendészeti munka is alátámasztja, a WHO emberölési világstatisztikája szerint az Egyesült Királyság a százezer lakosra számított emberölések száma alapján a világ legkedvezőbb helyzetű országai közé tartozik.

Milyen indikátorok mutathatják a rendőri szervezet társadalmi beágyazottságát? Mindenekelőtt a nemek arányának javítása (a nők egész testületen belüli aránya elérheti a 34 %-ot is, mint például Svédországban, a rendőri feladatot ellátó személyzetben belüli svéd 18 % és a finn 15 % jó eredménynek számít)³⁵ A céltudatos munka eredményét mutathatja az ausztrál gyakorlat: egy évtized alatt csaknem megduplázódott a nők aránya a rendőrségnél: 23 %-ra nőtt.³⁶ Fontos az etnikai összetétel visszatükröződése az állami szervezetek rendszerében. Különösen élesen vetődik fel napjainkban a roma lakosság képviselőinek jelenléte a rendőri szerveknél; a cigánylakosság mértékadó becslések szerinti 6 %-os részaránya a 45ezres státusszal rendelkező szervezetenél mintegy 2.700 főt jelentene – arról, hogy ma mennyi ez a szám, információkkal nem rendelkezünk.³⁷ A Kanadai Királyi Lovasrendőrségnél az őslakos indiánok részvétele a szervezeten belül szinte teljes egészében megfelel a népességen belüli arálynak (mintegy 3 %).³⁸

A professzionalizmus címe alá is besorolható indikátor a rendőrsűrűség mutatója. E fajlagos érték vagy az ezer (tízezer) lakosra jutó rendőrök számát, vagy pedig az egy rendőrré jutó polgárok arányát fejezi ki. Az érték nagy szórást mutathat, és nem a lakosságszámmal, hanem a népsűrűséggel mutat szoros összefüggést. Hollandiában (2004) ez a mutató 1:445, Finnországban (2007) 1:690, ugyanakkor Új-Zélandon 2011-re 1:514-es arány elérését tűzték célul. Cipruson ez az arány (2007) 1:243. Érdekességként jegyzem meg, hogy több mint száz esztendővel ezelőtt a mértékadó amerikai napilap beszámolt a rendőrsűrűség (police-to-population ratio) alakulásáról, kitekintéssel néhány más külföldi nagyvárosra is; innen tudjuk, hogy akkoriban Rio de Janeiróban 1:274, Calcuttában 1:238, Havannában pedig 1:150 volt az arány. A napilap felfigyelt arra is, hogy a kisebb városokban ez akár 1:1000 is lehet, míg nagyobbakban (New York, London, Berlin, Párizs, mint 500.000 lakos felett) jóval több rendőr szolgál, 1:500 alatti mutatókkal.³⁹

Kérdés, hogy van-e ideális rendőrsűrűségi mutató; valószínűleg nincs, ehelyett ez történelmileg és társadalmilag (gazdasági és szociológiai faktorok nyomán) meghatározott. Mindenesetre amerikai szerzők – széles tűréssel – ezer lakosra 1 és 4 közötti rendőrszámot

³⁵ A svéd adatok 2001-ből valók, a <http://www.polisen.se/inter/nodeid=10232&pageversion=1.jsp> oldalon, a finn (2007) adat a <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/webprint760DD35D81...> oldalon érhető el, letöltve: 2009.06.19.

³⁶ „At 30 June 2006, 23 percent of Australian police were women, almost double percentage in 1996.” <http://www.aic.gov.au/publications/tandi2/tandi370.pdf> Letöltve: 2009. 06. 19.

³⁷ Kertesi Gábor-Kézdi Gábor: A cigány népesség Magyarországon. socio-typo. Budapest, 1998. 458. o.

³⁸ Az őslakosok számaránya a társadalomban a 2001-es népszámlálás szerint 3,3 %, a rendőrségen belüli részarányuk 3,1 % - de persze nem minden kisebbség esetében ilyen az arány: az őslakosokon kívüli más, láthatóan kisebbségek (*visible minorities*) esetében az országos részarány 13,4 %, míg a rendőrségen belül 2,9 %. In Haberfeld-Cerrah i.m. 312. o.

³⁹ Police and Population, The New York Times, 1899. március 5. http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?_r=1&res=9503E5 Letöltve: 2009. 06. 19.

tartanak megfelelőnek. Rámutatnak arra is, hogy az USA-ban ezer lakosra nagyjából 2,3 rendőr jut, ez 1:437-es arányt mutat.⁴⁰

A társadalmi beágyazottságot nagyon erősen mutatja a bizalmi index. Hazánkban – ahol az angolszász országoknál jóval gyengébb a politikai intézmények iránti bizalom – a rendőrség mint nemzeti intézmény 55 % körüli index-szel bír (az olajüggyek oldalcsapása egyszerre jó tizenöt százalékkal csökkentette ezt az értéket 1999-ben).⁴¹ A nemzeti intézményi státus minősített többséget (legalább 65 %-os), vagyis erős és stabil közvéleményi támogatást igényelne.

2.3. A megújulási készség – és lehetséges indikátorai

A megújulási készség a távlatos, jövőorientált gondolkodást, annak megalapozott tapasztalati anyagon felépülő stratégiai tervezését, menedzselését és az eszerinti cselekvést jelenti.⁴² A megújulási készség a felhalmozott szakmai tapasztalatok rendszerszerű átörökítési megoldásaiban (képzési, mentori rendszer), a fellelhető legjobb nemzetközi gyakorlat felismerésében és adaptálásában is tetten érhető.

A tapasztalatok személyes átadását a rendőri munkában a jövő sem fogja felülírni, a learning by doing elvét a szendvicsjellegű és kikerülhetetlen alapképzés kötelezővé tételével kell megvalósítani. A megújulási készséghez elengedhetetlen a nemzetközi kitekintés és kapcsolatteremtés, amely viszont kellő nyelvismeretet követel meg. Ez utóbbi kapcsán van még javítani való. „A rendőrség teljes személyi állományából – 2000. május 1-én 40.445 fő (hivatásos és polgári együtt) – összesen 1971 (4,83 %) beszéli a fent említett három nyelv [angol, német, francia] valamelyikét...Magyarországon 21 % azok aránya, akik beszélik valamelyik EU-nyelvet...A rendőrségi állomány nyelvismeretszintje még a magyar átlaghoz viszonyítva is katasztrofális.”⁴³

A fórumok (szakfolyóiratok, internetes oldalak, konferenciák stb.) és a szakmai tárgyszerűsége törekvő bizalmi légkör kiépítése, kutatói helyek létesítése, pályázatok kiírása mind-mind a megújulási készség megnyilvánulásai lehetnek.

Ugyancsak fontos a civilesítés: minden, az alaprendeltetést kiszolgáló és segítő, egyébiránt különleges szakértelmet igénylő beosztásokban (kommunikáció, ingatlan- és eszközmenedzsment, stratégiai elemzés-tervezés, emberi erőforrások, információtechnológia, pénzügyi-gazdálkodási szakterület) civil végzettségű és besorolású személyzetet kell alkalmazni. A civilesítés (*civilianisation*) három fő okkal indokolható, a költségcsökkentés és a különleges szakértelem növekvő szükségessége mellett a hivatásos állomány szakfeladatokra való visszairányítása a cél.⁴⁴ Ír példára megfontolandó lenne olyan nemzetközi szakértői testület felállítására, amely a best practice elve alapján tenne

⁴⁰ Az írás Broemmel, J. - Clark, T.L. - Nielsen, S. tollából The Surge Can Succeed címmel jelent meg a Military Review, 2007. július-augusztusi számában, és katonai szempontú megközelítést tartalmaz: a háborús Irak rendészetéhez kívánnak támogatást szerezni azzal, hogy ezer lakosonként a 20 főnyi rendfenntartói létszámot sem tartják túlzottnak: ez 1:50-es mutatót jelent!
lásd: <http://usacac.army.mil/CAC/milreview/English/JulAug07/ClarkINSIGHTS.pdf> letöltve: 2009.06.19.

⁴¹ Az adat Karácsony Gergely-Tóka Gábor: A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében című munkából származik. In: Magyarország Politikai Évkönyve, 2000. 725. o.; a felmérés szerint a bizalmi index legmagasabb értéke (56 %) 1999. márciusára esett, minimuma (41 %) 1999. októberére

⁴² Erre kívántam rámutatni a Távlatos gondolkodás – a korszerű rendőrség alapja című dolgozatommal, amely az MHTT 2007. évi pályázatán nyert, és a Hadtudomány 2008. évi 1-2. összevont számában jelent meg, 131-143. o.

⁴³ Frank József: A hazai és az EU-tagállamok rendőrségei közötti kommunikációs problémák. Belügyi Szemle, 6./2000. szám. 110-111. o.

⁴⁴ http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0020/61661/chapter05.pdf letöltve: 2009. 06. 19.

ajánlásokat a szakmai és politikai vezetésnek (Garda Síochána Inspectorate). Nagyon tanulságos a 2006. októberében készült, a világhálón is fellelhető jelentésük, amely a felsővezetői struktúrában kétirányú változást tart szükségesnek. Az egyik a tapasztalt polgári szakemberek jelenlétének növelése, a másik, pedig a főkapitányság szerepének csökkentése, a közterületi szolgálatok súlyának növelése érdekében.⁴⁵ (Írországból is egységes, állami rendőrség működik).

Milyen indikátorok mutatják a megújulási készséget? Mindenekelőtt az egészséges kormegoszlás, amely egyrészt az átlagéletkorban, valamint a szolgálati és rendfokozati korfa kiegyensúlyozottságában, a rendkívüli állományvesztések csökkenésében érhető tetten. „*Jelenleg [1999] 33 év az átlagéletkor a rendőrségnél, 1990-ben a hivatásos állomány több mint fele, tavaly [1998] pedig csak körülbelül 800 fő volt 50 év körüli a testületnél, vagyis nagy hiány van tapasztalt szakemberekben*” – olvashattuk éppen egy évtizede.⁴⁶ Mostani ismereteim szerint a helyzet romlott; a rendőrség tiszthelyettesinek átlagéletkora 28 év, míg a teljes állomány tekintetében 35 esztendő,⁴⁷ miközben ennél jó hét (de legalább öt) évvel több lenne az ideális. A becslés alapját a rendőrségi hivatásos állományába vétel és a nyugállományba vonulás, a megkívánt tényleges szolgálati évek figyelembe vétele képezi.⁴⁸

3. Néhány működő nemzetközi stratégia

Ha körbenézünk a világban, több működő stratégiára is lelhetünk. A teljesség igénye nélkül ilyenek:⁴⁹

1. a közösségi (közösségorientált) rendészet (community-oriented policing, COP)
2. probléma-megoldó rendészet (problem-oriented policing, POP)
3. adatfeldolgozás által vezérelt tevékenység (intelligence-led policing, ILP) – ideértve a New Yorkban kifejlesztett Compstat rendszert is
4. aszimmetrikus rendészet (asymmetric policing)

Néhány rendőri stratégia összevetésének mátrixa a 3. számú táblában olvasható, a Függelékben.

3.1. Közösségi (közösségorientált) rendőrség (COP)

A ma már széles körben ismert és használt metódus központi eleme a rendőrség iránti közbizalom növelése, a lakosság-közeli létezés megteremtése. A közösségi rendőrséget gyakran együtt emlegetik a problémamegoldó rendőrséggel (COPPS). Nagyon

⁴⁵ A jelentés Garda Síochána Senior Management Structure címen elérhető a <http://www.gsinsp.ie> honlapon – a testület vezetője Bratton korábbi munkatársa, majd Boston rendőrfőnöke Kathleen O’Toole

⁴⁶ Tömörly Ákos: Rendőrségi átszervezés – Biztossági alapelvek, HVG, 1999. január 16. 73. oldal

⁴⁷ RTL Híradó, 2009. március 1. 18:10, lásd: www.rtlhirek.hu/cikkek/249222 letöltve: 2009.06.19. - ugyanitt olvasható, hogy a 45 ezres rendőrségen mindössze 350 fő, ötven éven felüli rendőr szolgál...

⁴⁸ Kiindulásként a kezdő időpontot a 18-20 esztendő legkorábbi belépéssel, az 55-57 évi legkésőbbi kilépéssel, a minimum 25 éves szolgálati viszony okozta éves állományvesztés 4 %-os értékével, továbbá a jellemző kilépési okok legfeljebb kétszázalékos mértékével becsültem – ez a tendenciákat ismerve ideális lenne

⁴⁹ Az információk egy része Korinek László: Bűnözési elméletek. Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2006. című művéből, más része az USA Igazságügy-minisztériumának honlapjáról (www.cops.usdoj.gov), és a www.ipcs.info/workingpapers.asp oldalról származik

sokféle kezdeményezést értenek bele a COP keretébe, némelyikük számunkra kissé megmosolyogtató (pl. a BLUE CREW, amelyben a rap zene iránt érdeklődő rendőrök tartanak partikat tinédzsereknek). Másokat az Államokban is vitatnak (pl. az OPERATION HOT WHEELS, amelyben matricákkal jelzik egy-egy rendőri járművön, hogy a kábítószeres egység által elkobzott), de vannak különösen (világszerte) elterjedtek, mint pl. a D.A.R.E. (nálunk DADA néven fut). Egy kiterjedt áttekintés a leggyakoribb ilyen programokként az alábbiakat említi:

- a közoktatás és a média kihasználása (98 %);
- a szomszédsági figyelőprogram (97 %);
- különleges probléma-megoldó egységek alkalmazása (91 %);
- gyalogos/lovas járőr (88 %);
- fix (állandó) járőri jelenlét (87 %);
- kisközösségi találkozók (86 %);
- segítő önkéntesek bevonása (68 %);
- áldozat (újra) felkereső program (62 %);
- közösségi hírlevelek, internetes oldalak működtetése (49 %);
- kihelyezett ügyfélszolgálatok - szupermarketek előterében (41 %).⁵⁰

3.2. Probléma-megoldó rendőrség (POP)

Első ízben az Eck-Spelman szerzőpáros szerepeltette írásának címében,⁵¹ de Goldstein is könyvet szentelt a problémának.⁵² A mű világhálón fellelhető tartalomjegyzéke a rendészeti válaszalternatívák között említi (a 8. fejezetben) az erők koncentrációját azon egyénekre, akik a probléma túlnyomó részéért felelősek.⁵³ Ennek persze voltak előzményei, az ún. SARA módszer (scanning, analysis, response and assessment, vagyis a probléma azonosítása, elemzése, a válaszadás és a hatásvizsgálat köre) és majdnem párhuzamosan futott az adatfeldolgozás által vezérelt tevékenységgel. Ugyancsak erős a párhuzamosság a Deming tárgyalásában mélyben rejlő okok (root causes) fogalmával, amely a TQM filozófiájának alapja. A POP számos statisztikai adattal és esettanulmánnyal dolgozik, míg az adatfeldolgozás által vezérelt módszer stratégiai szemlélettel közelít a kérdéshez. Vagyis, amíg a bűnelemzők nyomozáseredményességi célból dolgozzák fel az adatokat, az adatközpontú rendészet a fő problémák (esetleg bűnözői szervezetek) modelljeit tárja a döntéshozók elé. Remek összefoglalását (esettanulmányokkal) lehet olvasni az USA Igazságügy-minisztériumának honlapján.⁵⁴

⁵⁰ Mega-List of Community Policing and Problem Solving (COPPS) programs <http://faculty.ncwc.edu/TOConnor/comlist.htm> Letöltve 2007. 05. 16. – itt jócskán száz fölötti kezdeményezés látható, zöme részletesen külön linken is tanulmányozható

⁵¹ Eck, J.E. – Spelman, W.: Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News, PERF, Washington D.C. 1987.

⁵² Goldstein, Herman: Problem-Oriented Policing: A Practical Guide for Police Officers. McGraw-Hill. New York, 1990.

⁵³ <http://www.popcenter.org/Library/RecommendedReadings/goldstein%20.pdf> letöltve 2009. 06. 19.

⁵⁴ Itt rákereshetünk a közel 150 oldalas Clarke, Ronald és Eck, John: Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps című anyagra: www.cops.usdoj.gov letöltve: 2009. 06. 19.

3.3. Adatfeldolgozás által vezérelt rendőrség

Ezt a metódust kenti modellnek is nevezik, mert első ízben ott alkalmazták az 1990-es évek elején. A rendőrség felfigyelt arra, hogy a grófságban elszaporodtak a vagyon elleni bűncselekmények, ezért elkezdték alkalmazni azt a módszert, hogy bizonyos jelzéseket komolyabban kezelték, mint másokat (ezért is szokták emlegetni, különösen az ausztrál gyakorlatban ezt priority policing-nek is). A modell eredményeként a rendőrség azokra a bűnözői csoportokra fókuszálhatott, akik a bűncselekmények többségéért voltak felelősek. Ez pedig a bűncselekmények radikális csökkenéséhez és a bűnüldöző erők költséghatékonyabb működéséhez vezetett (ezt a magyar kriminalisztikában talán a „személytől ügyig” módszer alatt emlegethetnénk). Ratcliffe a módszer lényegét az alábbiakban foglalta össze:

- a bűnüldözők a visszaeső vagy aktív bűnözőket célozzák meg;
- azonosítják és fókuszálnak az ún. forró pontokra (*hot spots*)
- hozzákötve a bűncselekményeket, rendkívüli eseményeket
- a szükséges bűnmegelőző intézkedéseket, lépéseket megteszik.⁵⁵

3.4. Aszimmetrikus rendészet

A fentiekben tárgyalt stratégiák egyesítésére tesz kísérletet Mallory, a Mississipp-i Egyetem tanára. Az aszimmetrikus jelző a katonai terminológiában (különösen 2001. szeptember 11. után) használatos lett. A tudós ezt a terminológiát az aszimmetrikus fenyegetésekre adott rendészeti válaszként írja le. Az aszimmetrikus fenyegetés lényege: valamely (hadviselő) fél olyan helyzetet teremt, amely a másik félnek aránytalanul nagy veszteséget, vagy ennek közvetlen veszélyét jelenti. Kutatók rámutatnak, hogy nem a kifejezés tartalma új, legfeljebb a terminológia.⁵⁶ A fenyegetések közé sorolja a hazai és nemzetközi terrorizmust, a határokon átnyúló nemzetközi bűnözést, az információs hadviselést és a cyberbűnözést, a tömegpusztító fegyverek elterjedését, kábítószer-terjesztéssel, pénzmosással, embercsempészettel foglalkozó szervezett bűnözői csoportok feltűnését. Az aszimmetrikus rendészet a hagyományos paradoxonok egyikére is hivatkozik: amíg a rendészeti szervek cselekvései törvényileg szabályozottak, addig a bűnözők lehetőségeit e korlátok nem befolyásolják. Mivel működésük a törvény hatókörén kívül esik, ez már önmagában aszimmetrikus fenyegetést jelent.⁵⁷

Az elmélet lényegét kidolgozója abban látja, hogy egyesítve az eddigi rendszerek előnyeit, az új metódus lehetővé teszi a pénz, az emberi erőforrás, technika és idő hatékonyabb felhasználását. Mindezzel együtt is (a prioritási rend figyelembe vételével) a

⁵⁵ Ratcliffe, J. H: Intelligence Led Policing, Australian Institute of Criminology, April, Canberra: Australia, in: Mallory (2007)

⁵⁶Lásd Kiss Álmos Péter: Átvihetők-e az aszimmetrikus hadviselés tapasztalatai? http://mhtt.eu/hadtudomany/2009_e_8.pdf letöltve: 2009. 07.06. „Évezredek óta a hadművészet első és legfontosabb célja erőfölény létesítésével, új eljárások alkalmazásával, új eszközök bevetésével, vagy más úton olyan aszimmetrikus körülményeket teremteni, amelyekre az ellenség nem számít, és amelyekre nem tud hatékony választ adni.”

⁵⁷ „As law enforcement is restricted by rules related to search and seizure, arrest, etc, the criminal element operates outside those restrictions which present an asymmetrical threat.” Mallory, Stephen L. (2007): The Concept of Asymmetrical Policing, 10. oldal lásd: <http://www.ipes.info/wps/WPS%20No%2012.pdf> letöltve: 2009. 06. 19.

helyi közösségi érdekek, és a nemzetbiztonságot is fenyegető súlyos bűncselekmények elleni küzdelem összehangolását tűzi ki célul, vagyis az információk többszintű elemzését és a stratégiai válaszok kidolgozását tartja az aszimmetrikus rendészet központi elemének.

A hagyományos rendészeti tevékenységhez képest előrelépés egyrészt a problémamegoldás eszköztárának változatossága (COP, POP), másrészt a (figyelem- és erő) összpontosítás mértéke (ILP, POP) tekintetében észlelhető. Mallory elméletének központi tézise, hogy a különböző stratégiák nem egymást kizáróak; mindenesetre a legfőbb újdonság a különleges egységek (task forces) megszervezése, és a gazdasági élet szereplőivel, hadsereggel, nemzetközi szervezetekkel ápoltnak partnerség.

4. Zárszó

A korszerű rendőrségi modellek áttekintéséhez nagy segítséget nyújtanak a digitális tudástárak. Különösen értékes anyagokhoz férhetünk hozzá a PERF (Police Executive Research Forum), valamint az ipes (International Police Executive Symposium) honlapján. Ilyen lesz reményeink szerint a 2008. októberében elsőként megrendezett ECPN (European Capitals Police Network) konferencia által létrehozandó webközösség is.⁵⁸ Itt díjmentesen is letölthetők olyan tanulmányok, melyek az élenjáró rendőrségek gyakorlatát elemzik. Ehhez hasonló, (esetleg kétféle biztonsági szintű hozzáféréssel rendelkező) „Nemzeti Rendészeti Tudástár” (NRT) megteremtése lenne kívánatos: a bizonyos döntési szintekhez kapcsolódó belső, és az érdeklődő közvélemény által is látogatható, letölthető, kommentálható, szakmai vitára alkalmas, teljesen nyitott részleg. Itt közzé lehetne tenni pályázatokon díjnyertes tanulmányokat, jogszabályokat (azok változásait), a TQM-hez és a teljesítmény-értékeléshez kapcsolódó rangsorokat, különböző adattárakat, többféle formátumban. Ugyanúgy el lehetne készíteni a különböző rendőrségek profilját, és összehasonlító táblázatok nyomán az információk helyi értéke is megjelenne.

Különösen lényegesnek tartom a helységekre lebontott bűnügyi (szabálysértési, közlekedés-biztonsági) statisztika és a szervezeti egységek eredményessége közötti összefüggés bemutatását, a személyzeti mozgások ismertetését (kinevezés, elbocsátás, név, életkor, iskolai végzettség, szolgálati helyek szerint), amelyek a társadalmi ellenőrzés elemeit jelentik. A rendészeti, illetve más folyóiratok ilyen témájú cikkeinek bibliográfiája, külföldi anyagok fordításai szerepelhetnének a menüben (a Free Doc Library mintájára). A társszervek linkjei, vagy gyorsmenüként rövid szöveges és táblázatos információi ugyancsak fontos szolgálatot tehetnének. Végül, de nem utolsósorban a különböző szakmai fórumok, chat-helyek, a jogszabályok módosulásai, a rendészeti gyakorlat, szakmai tapasztalatok összegyűjtése igazi katalizátor-szerepet tölthetne be a kulturált diskurzus megteremtése kapcsán.

Az NRT létrehozása a rendőrség-rendészet korszerűsítéséhez járulhatna hozzá: a tudástár a professzionalizmus, a társadalmi beágyazottság és a megújulási készség területén egyidejűleg tenné lehetővé a fejlődést: nemcsak szakmabeliek látnák hasznát, hanem idegen nyelvű változata révén nemzetközi figyelemre is alappal tarthatna igényt.

⁵⁸ Lásd Victor Prestel: A rendőri munka értékelése. Rendészeti Szemle. 2009. 6. szám, 9-17.o.

FÜGGELÉK

2. számú táblázat

OECD országok rendészeti és védelmi kiadásai
(a GDP százalékában)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ausztria	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Belgium	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6	..
Kanada	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	..
Cseh K.	3,8	3,7	4,2	3,5	3,9	3,4	..
Dánia	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,6	2,6
Finnszág	2,8	2,7	2,9	3,1	3,2	3	..
Franciao.	3,3	3,4	3,3	3,3	3,2	3,1	3
Németo.	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6
Görögo.	4,5	4,7	4,2	4	3,6	3,4	..
Magyaro.	3,2	3,8	3,5	3,4	3,4	3,6	..
Izland	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	..
Irország	2,2	2	1,9	2	1,8	1,9	..
Olaszo.	3	3,1	3,4	3,3	3,3	3,3	..
Japán ¹	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	..
Korea	3,8	3,8	3,8	3,8	4,1	4,2	..
Luxemburg	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Hollandia	3,1	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2
Új-Zéland ¹	..	..	2,9	2,7	3	..	..
Norvégia	2,9	3,2	3,1	2,9	2,5	2,5	..
Lengyelo.	..	2,8	2,9	2,6	2,8	3	..
Portugália	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4	3,2	..
Szlovákia	..	..	3,7	2,3	3,7	3,9	..
Spanyolb.	3	3	2,9	2,9	2,9	2,9	..
Svédország	3,5	3,5	3,4	3,2	3,1	3	..
Egy. Kir.	4,6	4,7	5	5	5	..	..
USA	5,4	5,8	6,1	6,3	6,3	6,3	6,4
Esztonszág	3,8	4	4,2	3,7	3,6	3,5	..
Izrael ¹	10,3	11,4	10,8	9,9	9,7	9,8	..
Szlovénia	3,1	3	3,1	3,1	3	3,1	..

Forrás: <http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doi/files/302009011PIT112.xls> letöltve: 2009.06.19.

Megjegyzések:

1. A kiadás a pénzügyi évre (április 1-március 31.), a GDP a naptári évre vonatkozik
2. Az adat a pénzügyi évre vonatkozik (július 1-től június 30-ig)
3. Technikai okokból az adat Izrael hivatalos statisztikájára hivatkozik, amely magában foglalja a Golan-fennsík, Kelet-Jeruzsálem, és a Jordán folyó nyugati partján levő telepek adatait is

3. számú táblázat

Néhány rendőri stratégia összevetése

	HAGYOMÁNYOS REAGÁLÓ RENDESZET	NEW YORKI MODELL (Compstat)	KÖZÖSSÉGI RENŐRSÉG	PROBLÉMA- ORIENTÁLT RENŐRSÉG
Fő prioritások	Eljárás-központú Reagálás a bejelentésre; bűncselekmények megoldása nyomozás útján	Eredmény-központú A bcs-k, és a rendezetlenség, kisebb jogsértések visszaszorítása	Eljárás-központú A rendőrség-közösség közti kapcsolatok javítása; a közösségi igények figyelembe vétele	Eredmény- és eljárás központú A rendészeti problémák azonosítása és megoldása
Más közreműködők bevonásának mértéke	<i>Alacsony</i> – a rendszet specializált tevékenységként tűnik fel	<i>Viszonylag alacsony</i> – elsősorban a rendőrség felelős a bűnözést csökkentő stratégiák kidolgozásáért, alkalmazásáért	<i>Magas</i> – a hangsúly a közösség és képviselői közötti együttműködésen van	<i>Magas</i> – a hangsúly a problémák megoldására a más hatóságokkal való <i>partnerségen</i> van
Információ (adat) hasznosítása	<i>Alacsony</i> – a rendőri adatszolgáltatások tevékenysége erősen rutinjellegű	<i>Magas</i> – az információt a problémás területek azonosítására, a források és a hatások értékelésére fordítják	<i>Mérsékelt</i> – a hangsúly a helyi szintű hasznosításon van, a szervezet szintű válaszokhoz való felhasználása helyett	<i>Magas</i> – az információt a problémák azonosítására, a stratégiák kidolgozására és a válaszlépések értékelésére fordítják
A kényszerítő eszközök alkalmazása	<i>Mérsékelt</i> – esetenként „ <i>leckéztetés</i> ” vagy „ <i>lerohanás</i> ”-jelleg, ugyanakkor némi tolerancia a kisebb súlyú jogsértések iránt	<i>Magas</i> – a letartóztatás, személyátvizsgálás kiterjedt gyakorlata; a kisebb jogsértések elleni szigorú fellépés	<i>Alacsony</i> – a hangsúly a „ <i>konszenzusos</i> ” rendszet gyakorlatán van; a rendőrséget a közösségen belülről telepítik	<i>Alacsony-mérsékelt</i> – a kényszerítő stratégiák csak az egyik opció: alkalmazásuk a probléma természetétől függ

Forrás: BRERETON, D: *Zero tolerance and the NYPD: Has it worked there and will it work here?* 3rd National Outlook Symposium on Crime in Australia, Canberra, 22-23, March 1999.
<http://www.aic.gov.au/conferences/outlook99/brereton.pdf> letöltve: 2009. 06.19.