

PANULIN TAMÁS

A közösségi rendőrség gyakorlati bevezetése Magyarországon

A nyugat-európai országokban már a második világháború befejezése után felvetődött a rendészeti szakterület alapos arculatváltásának szükségessége. Az 1984-es francia, valamint az 1990-es belga–holland rendőri átszervezések és az úgynevezett kanadai modell bevezetése indította el azt a folyamatot, amelyet ma a rendészeti funkciók társadalmisításának nevezünk. A magyar rendészettudományi területen már 2006-ban¹, a napi politika és a jogalkotás területén pedig ténylegesen 2011–2012-ben² tapasztalhattunk érdemi változásokat.

De mi is az a közösségi rendőrség? *Robert R. Friedmann* meghatározása szerint: „*A közösségi rendőrség olyan irányvonal és stratégia, amely a bűnözés kontrolljának eredményesebbé és hatékonyabbá tételét, a bűnözéstől való félelem csökkentését, az életminőség javítását, a rendőri szolgáltatások és a rendőrség elfogadottságának magasabb szintre emelését célozza a közösségi forrásokra építő proaktív működéssel, a bűnözést keletkeztető körülmények megváltoztatása útján. Feltételezi a rendőrség megnövekedett felelősségét, a közösség nagyobb arányú részvételét a döntéshozatalban, továbbá fokozott figyelmet az alapjogok és a polgári szabadságok érvényesülése iránt.*”³

A közösségi rendőrségi modell bevezetése, a rendőri munka más alapokra helyezése új lehetőséget nyit meg a közbiztonság javításában. A külföldi és a hazai rendészettel foglalkozó kutatások bebizonyították, hogy a csak reagáló rendészeti tevékenység lehetőségei a bűnözés elleni küzdelemben kimerültek. További eredményeket a közbiztonság javításában a hagyományos rendőri módszerekkel elérni az erőforrások végeessége miatt nem lehet. A korábbi represszív rendőrség ellenpontjaként az Amerikai Egyesült Államokban már a hetvenes–nyolcvanas években megjelent egy új irányzat, amely alapvetően

¹ Finszter Géza: A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században. Rendőrségi évkönyv, 2005. ORFK, Budapest, 2006

² 1241/2011. kormányhatározat; Közbiztonsági rendőrség létrehozását javasolja az LMP. Népszava, 2012. december 18. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=608189>

³ Robert R. Friedmann: Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects. St. Martin's Press, New York, 1992

a helyi közösségek bevonására és a problémák kialakulásának megelőzésére helyezi a hangsúlyt. Ennek során a reagáló mellett előtérbe kerülnek a helyi közösséget is bevonó, proaktív módszerek. Ezt a filozófiát, vezetési módszert *community policing*nek vagy újabb terminológia szerint *community oriented policing*nek, vagyis közösségorientált rendőri tevékenységnek, röviden közösségi rendőrségnek hívják.

A közösségi rendőrség egy filozófia és egy vezetési módszer, amelynek az alapja, hogy a rendőrség bevonja a helyi társadalmat a közbiztonság megteremtésébe. Ezzel gyakorlatilag azokhoz a hagyományokhoz nyúl vissza, amikor a településeken (elsősorban a városokban) a biztonsági feladatokat a városi polgárság maga látta el (például középkori városőrség). A hatósági jogkörök továbbra is a rendőrségnél maradnak, új szereplők bevonásával azonban a rendőrség további erőforrásokhoz és információkhoz juthat. A közösségi rendőrséghez olyan vezetői megközelítésre van szükség, amely támogatja azt, hogy a döntéseket a problémához legközelebbi szinten hozzák meg, és amely lehetővé teszi, hogy a rendőrkapitányság állománya a tradicionális módszerek helyett a kreatív megoldásokat alkalmazza. A vezetői attitűd megváltoztatása mellett fontos eleme a beosztottak szemléletének és készségeinek fejlesztése.

Ezzel egy időben előtérbe kerül a problémaorientált gondolkodásmód és rendőri tevékenység, amely a folyamatosan meglévő vagy visszatérő, ismétlődő jelenségek esetén lehet eredményes, mivel már megtörtént eseteket vizsgál, és azok okaira reagálva igyekszik megakadályozni a jövőbeni előfordulásukat. Szintén a hagyományos rendőri tevékenység továbbfejlesztéseként jelent meg a *problem-oriented policing*, vagyis a problémaorientált rendőri tevékenység, röviden problémaorientált rendőrség. A korábbi gyakorlattal ellentétben a rendőrség nem az egyes jelenségekre mint tünetekre próbál reagálni, hanem megvizsgálja az egyes negatív jelenségek hátterében lévő okokat, azokat igyekszik csökkenteni.

A módszer természetesen nem váltja ki a hagyományos rendőri tevékenységet, hiszen vészhelyzetekben történő azonnali reagálásokra vagy a bűncselekmények utáni nyomozásokra (vagyis reagáló típusú tevékenységekre) továbbra is szükség van, inkább ezek mellett bevezet egy proaktív filozófiát.

A bűnözés nem kizárólagosan rendőrségi probléma, hanem társadalmi jelenség, így az arra adott válasznak is társadalmi minőségűnek kell lennie, ebbe be kell vonni mindazokat, akik a helyi közösség ügyeiben érintettek, azaz a helyi állami és önkormányzati szerveket, társadalmi szervezeteket és magukat az állampolgárokat. Feladatrendszeréből és hatásköréből adódóan a rendőrség nem

tud minden, a közbiztonságra negatívan ható tényezőt befolyásolni. A rendőrség feladata ezért az, hogy összegyűjtse a közbiztonsági problémákat, feltérképezze az okaikat és az okok megszüntetésébe bevonja az azokra hatni képes állami, önkormányzati szerveket és társadalmi szervezeteket, vagy akár magukat az állampolgárokat vagy csoportjukat (például lakóközösséget).

A többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés-alapú bűnmegelőzésért című projekt magyarországi bevezetése

Magyarország kormánya a svájci–magyar együttműködési program 9. prioritási területén belül a projektbeazonosításról szóló 1241/2011. (VII. 15.) kormányhatározatban szól a *többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés-alapú bűnmegelőzésért SH/9/1/1* elnevezésű projektről, amelynek végrehajtójául a Belügyminisztériumot jelölte ki. A svájci–magyar együttműködési program megvalósításának alapja az a keretmegállapodás, amelyet 2007. december 20-án írt alá a két ország képviselője. A megállapodás rögzíti a program legfontosabb területeit és a kapcsolódó eljárásokat. Svájc vállalta, hogy a kibővített Európai Unióban a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében 130,738 millió svájci frank vissza nem térítendő hozzájárulást ad Magyarországnak, ehhez öt év kötelezettségvállalási és tíz év kifizetési időszak áll rendelkezésre, a hozzájárulás svájci parlament általi elfogadásának dátumával, azaz 2007. június 14-től. A Svájc részéről eljáró hatóság kérésére az Országos Rendőr-főkapitányság és a Belügyminisztérium konzorciumot hozott létre a projekt megvalósítására, közös projekttervezetet dolgozott ki és a vissza nem térítendő támogatás elnyerése érdekében 2011. július 29-én a projekt jelentkezési lapját benyújtotta a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez. A végleges projektjavaslat benyújtására aláírt konzorciumi együttműködési megállapodásban a konzorcium vezetőjeként a Belügyminisztériumot jelölték meg. A projekt megvalósítására pénzügyi keretként kétféle svájci frank összegű vissza nem térítendő pénzügyi hozzájárulás, valamint az ehhez kapcsolódó 352 941 svájci frank összegű, a költségvetés XIX. fejezetéből biztosított önerő áll rendelkezésre. A projekt elsődleges célja, hogy Magyarországon sor kerüljön a közösségi rendőrségi filozófia sikeres alkalmazására. E cél érdekében négy várost jelöltek ki (Miskolc, Nyíregyháza, Szeged, Zalaegerszeg), ezekben a szakmai alapok megteremtése után teszt jelleggel működtetni kell a közösségi rendszert.

tet. A kijelölt városokban egységes cél a közbiztonság javítása, a bűnmegelőzés erősítése, a lakosság biztonságérzetének növelése.

A projekt folyamán a rendőrség, az önkormányzatok, a civil szervezetek, a család- és gyermekvédelmi intézmények, valamint az oktatási intézmények képviselői elsajátítják a közösségi rendőrséggel kapcsolatos ismereteket. A projekt távlati célja egy országos szakértői hálózat kialakítása, és a kijelölt négy kapitányság után további húsz kiválasztott kapitányságon megteremteni a közösségi rendőrség bevezetésének feltételeit.

A projekt megvalósításának kezdete a projektmegállapodás aláírásának napja, 2012. július 2. A projekt megvalósításának határideje 2015. október 31. A projekt végrehajtásában a Belügyminisztérium, az ORFK és az alárendeltségébe tartozó egyes megyei rendőr-főkapitányságok és városi rendőrkapitányságok vesznek részt. A célcsoportok a részt vevő rendőrkapitányságok vezetői, a közösségi rendőrök, a pilotszakaszban részt vevő rendőrkapitányságok állománya, az országos szakértői hálózat tagjai és a pilotszakasz által érintett célterületek lakossága.

A projekt a következő öt szakaszra osztható:

1. *Szakmai előkészítő fázis* (2012. 07. 01. – 2013. 07. 30.): célja a projekt szakmai bevezetéséhez szükséges szakmai alapok megteremtése, illetve a közösségi rendészet magyarországi létrehozására vonatkozó módszertani kézikönyv megalkotása. Ennek érdekében a rendőrségen belül létrejött egy állandó szakértői csoport: csoportvezető az ORFK Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztályról; a rendészeti szakterület felelőse, a BRFK Közrendvédelmi Osztályról; a kommunikációs szakterület felelőse, az ORFK Kommunikációs Szolgálatról; a projekttel kapcsolatos elemzési feladatok felelőse, a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságról; helyi tagok a kijelölt négy rendőrkapitányság állományából vagy az érintett megyei rendőr-főkapitányságról kiválasztott kolléga. A helyi tagoknál egy-egy fő a bűnügyi, az igazgatásrendészeti, a bűnmegelőzési területet képviseli, egy pedig a kapitányságvezetői szintet. A szakmai alapok megteremtése érdekében a csoport tanulmányúton volt Lettországbán, Svájcban és Skóciában.

2. *Felkészülés a teszrendszer végrehajtására* (2013. 08. 01. – 2014. 07. 30.): célja a teszrendszer bevezetéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek megteremtése. Ebben a fázisban készül el a rendőrök felkészítéséhez szükséges tananyag, oktatáson, tanulmányúton vesznek részt. Sor kerül a kapitányságok felkészítésére.

3. *A teszrendszer működtetése és monitorozás* (2014. 08. 01. – 2015. 07. 30.): az egyéves időszakban megtörténik a modell tesztelése a négy város-

ban. Ezalatt folyamatos monitorozás valósul meg, valamint sor kerül a tapasztalatok megosztására.

4. *Értékelés és kiterjesztési javaslat elkészítése*: a tesztidőszakban elért eredményeknek az értékelése történik meg ekkor, valamint elkészítik a modell további városokra történő kiterjesztésének javaslatát is.

5. *A közösségi rendőrség kiterjesztése*: a javaslat jóváhagyása után kialakítanak egy országos szakértői hálózatot, majd további húsz városban is bevezetik a modellt.

A héttagú *projektfelügyelő bizottság* a projekt felsőszintű stratégiai döntéshozatali fóruma, amelynek feladata a projektmegvalósítás nyomon követése és felügyelete.

Tagjai a Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára (elnök), az ORFK büntügyi főigazgatója (alelnök), a projekt operatív bizottságának elnöke, a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Csongrád, a Szabolcs-Szatmár-Bereg, valamint a Zala megyei rendőr-főkapitányságok vezetői.

Feladatai:

- a szakmai megvalósítás nyomon követése és szükség esetén beavatkozások elrendelése;
- döntés koncepcionális kérdésekről és az operatív szinten nem kezelhető problémák megoldásáról;
- döntés a projektmegállapodás módosítását érintő kérdésekről és a módosítás kezdeményezéséről;
- a módszertani kézikönyv a magyarországi közösségi rendszert létrehozására című dokumentum jóváhagyása;
- a tesztrendszer értékelő jelentés és a közösségi rendőrség kiterjesztésére vonatkozó javaslat jóváhagyása;
- a projekt operatív bizottságának és az állandó szakértői csoport felügyeletének ellátása;
- a projekt jóváhagyott költségvetését alátámasztó részletes induló költségvetés elfogadása a projektfelügyelő bizottság alakuló ülésén.

A projekt operatív irányító szervezete a nyolctagú *projekt operatív bizottság*. A projekt megvalósítása idején a bizottság figyelembe veszi a svájci–magyar együttműködési program keretében nyújtott támogatások felhasználására vonatkozó szabályozást, illetve a támogatás nyújtásáért felelős szervek által rendelkezésre bocsátott egyéb pénzügyi és szakmai előírásokat. Tagja a projektmenedzser (elnök), a büntügyi szakterület vezetője (alelnök), a rendészeti szakterület vezetője (alelnök), az állandó szakértői csoport vezetője, a mis-

kolci, a nyíregyházi, a szegedi, valamint a zalaegerszegi városi rendőrkapitányságok vezetője.

Feladatai:

- a projekt előrehaladásának folyamatos nyomon követése, a tervszerű előrehaladásához szükséges operatív döntések meghozatala;
- a projektfelügyelő bizottság hatáskörébe tartozó kérdések döntéshozatalra vonatkozó előkészítése;
- a projektvégrehajtás szabályszerűségének felügyelete;
- a projekt előrehaladását akadályozó problémák, konfliktusok összegyűjtése, javaslatok kidolgozása azok kezelésére, a megvalósításuk érdekében szükséges intézkedések megtétele;
- a végrehajtási megállapodás módosításainak döntésre való előkészítése;
- a projekt keretében történő egyes beszerzések (szoftverfejlesztés, szoftvertvásárlás és egyéb informatikai beszerzések, felújítási költségek, szakértői díjak, valamint eszközbeszerzések) és közbeszerzések előzetes engedélyezése.