

A HELYI RENDÉSZET ÉS A TELEPÜLÉSBIZTONSÁG ÚJ TRENDJEI ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN¹

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

tanszékvezető egyetemi docens, oktatási rektorhelyettes (NKE)

BUDAVÁRI ÁRPÁD

rendőrkapitány, doktorandusz (Gárdonyi, NKE RDI)

LIPPAI ZSOLT

mesteroktató, doktorandusz (NKE RTK, NKE RDI)

Absztrakt

Jelen tanulmányban felvillantjuk a településbiztonság elméleti alapjait, majd ezt követően a releváns szakirodalom feldolgozásával a rendészet XXI. századi aktuális változásának folyamatát vizsgáljuk. Elemezzük a rendőrség és a társadalom kapcsolatában bekövetkezett változásokat, azok okait és hatását a rendészet rendszerére. Az elmúlt évek nemzetközi szakirodalmában fellelhető kutatási eredmények felhasználásával rámutatunk arra, hogy az erőinek jelentős részét a globális biztonsági kihívások kezelésére koncentráló rendőrség mellett a helyi biztonság megteremtésében felértékelődött a komplementer rendészeti szereplők – az önkormányzati rendészetek és a magánbiztonság, valamint a civil bűnmegelőzés – szerepe. Ennek folyamatát három nyugat-európai ország – Hollandia, Skócia és Belgium – példáján keresztül szemléltetjük. A rendészet átalakulásának bemutatását követően értékeljük a településbiztonság szervezeti rendszerének hazai helyzetét, és ismertetjük az önkormányzati rendészetekre vonatkozó legfontosabb kutatási eredményeket is.

Kulcsszavak: rendőrség, komplementer rendészet, önkormányzati rendészet, településbiztonság, magánbiztonság

1 A tanulmány a Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium támogatásával készült el.

1. Bevezetés

Az új évezred globalizációs folyamatai a biztonsággal, ezen belül a közbiztonsággal és a helyi biztonsággal kapcsolatos rendszerek, szervezetek működésének átalakítását tették szükségessé. A 20. században a biztonságérzetet befolyásoló problémák döntően helyi (települési) szinten keletkeztek, így kezelésük is helyben valósult meg. A globális biztonsági kockázatok kezelése azonban egységes nemzeti és nemzetközi fellépést követel. A globalizáció hatására fokozódik az egyes nemzetek egymásra utaltsága. A helyi konfliktusok nagyon gyorsan globális kiterjedésűekké válhatnak.² Válaszlépésként Európa számos országa rendészeti reformot hajtott végre, amely során az addig alapvetően települési és regionális szinten szerveződő rendőrségek átszervezésével több nyugat európai országhoz hasonlóan egységes nemzeti szervezetek jöttek létre.³ Az egységes nemzeti rendőrségek erőik jelentős részét a biztonságot fenyegető globális veszélyek kezelésére összpontosítják, miközben viszonyuk a közösségekkel egyre formálisabbá válik, kevésbé közvetlen, környezetével kevésbé törekszenek szoros és harmonikus kapcsolatra. Ezt a folyamatot erősíti az a körülmény is, hogy a rendőrség egyre kevésbé függ tagjainak hely- és személyismeretétől, mivel ezt egyre inkább a digitális adatrendszerek logikája és kategorizálása váltja fel. A rendőrség működését új technológiák segítik, amelyek kevésbé igénylik a rendőr és a közösségek szoros partnerségét. E körülmények hatására a rendőrség egyre nagyobb távolságba kerül az általa szolgált társadalomtól.

2. A hazai településbiztonság alapvonalai

A településbiztonság alapvonalainak megrajzolásához erős és fontos támpontot nyújt az alábbi két idézet.

„A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania” – áll a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában.⁴ „Egy település közbiztonsági helyzete a helyi problémák összességéből tevődik össze, ezért kezelése és a jogsértések megelőzése elsősorban helyi összefogással valósulhat meg hatékonyan. A jogsértések visszaszorítása osztársadalmi igény és feladat, amelyben az állami és civil

2 SCHMEJA, Nico: A nemzetek biztonsága a globalizáció korszakában. *Hadtudomány*, 2008/3–4. 18.

3 TERPSTRA, Jan – FYFE Nicholas R. – SALET, Renze: The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *SAGE Journal*, 2019, 12(4), 339–359.

4 Magyarországon kihirdetve az 1997. évi XV. törvénnyel.

szerveknek, szervezeteknek az összefogására van szükség.” – fogalmaz a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia.⁵

Mindkét nyilatkozat közös eredője az az alaptétel, hogy az állam bizonyos alapfeladatait csak a helyi viszonyok ismeretében, helyi összefogással lehet eredményesen ellátni. Hatályos bűnmegelőzési stratégiánk az önkormányzatok közbiztonságban betöltött szerepével kapcsolatban megerősíti, hogy feladatai és hatáskörei az állam által delegáltak, amelyben felelőssége osztott az állammal, az a közösségekkel, üzleti szférával, az egyházakkal és az állampolgárokkal.⁶

A településbiztonság jelenlegi hazai helyzetének megítéléséhez a rendszerváltás időszakáig szükséges visszatekintenünk. A szocialista pártállam idejében az állam maga látta el a biztonság valamennyi feladatát, monopolhelyzete egyaránt biztosította a bűnözés alacsony szinten tartását és polgárainak totális ellenőrzését. A bűnözés terjedését gátolta, hogy magántulajdon és piac gyakorlatilag nem létezett, a gazdaság az államigazgatásnak volt alárendelve.

A rendszerváltást követően a demokratikus jogállam már korántsem tudta a biztonságot a totális diktatúra időszakában tapasztalthoz hasonló mértékben szavatolni. A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. Az új helyzet új veszélyeket teremtett és ebben a helyzetben felértékelődött a biztonság szerepe. Az állam befolyásának csökkenésével egy időben megindult a rendészet pluralizálódása, a rendőrség mellett kialakultak a komplementer rendészet formációi.⁷ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvénnyel megnyílt az út a lakossági önvédelmi szerveződések szervezett keretek között megvalósuló működéséhez, amelynek országos szövetségi formációja az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége lett, mely 1995-től az Országos Polgárőr Szövetség néven működött tovább. Teret nyert az a felismerés is, hogy a biztonságot befolyásoló helyi tényezők és problémák ott kezelhetők leghatékonyabban, ahol felmerültek.⁸ A helyi biztonság megerősítése érdekében az önkormányzati törvény a települések számára feladatul szabta a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást⁹ a rendszerváltozás első

5 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) 8.3. pont.

6 Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2.2. pont.

7 FINSZTER Géza: *A rendészet átalakulásának húsz esztendeje* (1988-2008). http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html (2021.10.17.).

8 KORINEK László: Merre tart a világ. *Fundamentum*, 2006/1, 77.

9 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8§ (1) bekezdésében megfogalmazott feladat.

évtizedének végére pedig megszülettek az önkormányzati rendészet csíráit jelentő közterület felügyeletek, természetvédelmi- mezőőr, hegyőri, hal- és vadőri szolgálatok létrehozását és működését szabályozó törvények.¹⁰

A helyi közbiztonsággal kapcsolatos víziókban a 2010-es év utáni időszak hozott érdemi változást. A feladatok megosztását a társadalmi és piaci igények megjelenése után az állam initiálta azzal, hogy megerősítette a polgárőrség szerepvállalásának esélyeit,¹¹ strukturálta az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét¹² vagy jogszabályok megalkotásával serkentette a magánrendészet professzionalizálásában.¹³

Az egyes közbiztonsági alrendszerek szereplői közötti feladatmegosztás alapvetően két irányból generált. Egyrészt a véges teljesítőképességű állam számos helyzetben maga látta be, hogy erőforrásai elégtelenek a sokasodó feladatok ellátásához. Jó példa erre, hogy a közterületi kamerarendszerek figyelésének jogosítványát a kamerák alkalmazási igényének és a kamerák számának robbanásszerű emelkedésével előbb 2009-ben a közterület felügyeletek,¹⁴ 2011-ben pedig a polgárőrsek¹⁵ számára is biztosították a jogszabályok. Másrészt a piaci folyamatok életre kelthetik az igényt arra, hogy rendőrségen kívül más szereplők is működjenek közre a biztonság védelmezésében.

A helyzetbe hozott rendészeti szereplők a rendőrséget elsősorban örökdő funkciójának ellátásában képesek tehermentesíteni. Mint ahogy Finszter Géza rámutat a jelenléttel megvalósított örökedés a rendőrség leginkább

10 Ideértve a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX törvényt, valamint a közterület-felügyeletről szóló 1999.évi LXIII. törvényt.

11 A polgárőrség központi költségvetési támogatása 2009-ben 235 millió forint volt. Előterjesztés az Országos Polgárőr Szövetség 2014. évi beszámoló közgyűlésére. https://www.opsz.hu/storage/upload/2-2014kgy-2013-beszamolomellkkel-pdf_20140404141640_74.pdf (2021. 09. 20.) 2019-ben pedig 1.203.272 Ft. Beszámoló az Országos Polgárőr Szövetség 2019. évi gazdálkodásáról. https://www.opsz.hu/storage/upload/dokumentumok/2019_1_%20egyszerusitet_beszamolo.pdf (2021. 09. 20.)

12 Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2013. CXX törvény megalkotásával.

13 Például a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III.8.) Kormányrendelet megalkotásával.

14 A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7. §-ban rögzített jogosítvány a 2009. évi LXXXIV. törvény 18.§ (1) bekezdésében szereplő módosítással jött létre.

15 A polgárőrsegről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011.évi CLXV. törvény 3.§ d) pontjában megállapított jogosítvány.

decentralizálható funkciója.¹⁶ Az őrködés nem monopóliuma a rendészetnek, a jelenlétet indokoló önvédelem és gondoskodás minden ember alapjoga.¹⁷ Ezért lehetséges és kívánatos is, hogy a rendőrség ezen funkcióját a magánrendészet szereplőivel, a polgárőrséggel vagy a rendészeti törvényben nevesített egyes rendészeti feladatot ellátó személyekkel, szervezetekkel kooperációban töltsse be.

3. A magánbiztonság rendszere

A közbiztonság rendszerének legdinamikusabban fejlődő szegmense a magánbiztonság. Az egyre sokasodó magánvagyon védelmének szükséglete piaci keresletet teremtett a magánbiztonság szolgáltatásként történő igénybe vételére. A magánbiztonság térnyerésével kapcsolatban a Biztonsági Szolgáltatások Európai Szövetsége (COESS) által 2008-ban kiadott Fehér Könyv arra a megállapításra jutott, hogy ez alapvetően három tényezőre, a közforgalom számára nyitva álló magánterületek számának ugrásszerű növekedésére, a rendőrség túlterheltségére és a biztonság finanszírozási nehézségeire vezethető vissza.¹⁸

A magán- és közbiztonság egymásra kölcsönösen ható tényezők. A közforgalom előtt megnyitott magántulajdonban lévő helyek például a bevásárlóközpontok, szórakozóhelyek rendőri védelme hozzájárul az adott hely látogatottságához, népszerűsítéséhez, ezáltal a profit növeléséhez is. Azokon a területeken pedig ahol a magánrendészet szolgáltatja, a vagyonbiztonságot kevesebb feladata marad az állami rendészetnek.¹⁹

A magánbiztonság elsősorban a szolgáltatás megrendelőjének érdekeit szolgálja, azonban ezzel óhatatlanul kihat a közbiztonságra is így a magánérdek védelmére irányuló szolgáltatás részévé válik a közbiztonságnak. Maga az állam és az önkormányzat is gyakori megrendelője a magánbiztonság szolgáltatásainak, amikor intézményeinek, közérdekű üzemei működésének, vagyonbiztonságának biztosítását biztonsági cégekre bízta. A magánereőből telepített biztonságtechnikai berendezések járulékosan szintén közérdeket szolgálnak.

Korinek László úgy vélekedik, hogy a magánbiztonsággal befolyásolt közbiztonság alkalmas arra, hogy a magánérdekeket szolgáló privát biztonsági vállalkozások – és persze a mögöttük lévő megbízók – befolyásra tegyenek szert a

16 FINSZTER (2010) i. m. 200.

17 Magyarország Alaptörvénye V. cikk.

18 Private Security and its role in European security – Confederation of European Security Services. *White Paper*, 2008, 30–32.

19 KORINEK (2006) i. m. 79.

közhatalom működésében, miközben az állam is meghosszabbítja beavatkozási, felügyeleti lehetőségeit olyan viszonyokra, amelyek az alkotmányosan védett magánszféra körébe tartoznak.²⁰ Ezek a félelmek azonban csak akkor megalapozottak, ha a közjog nem jelöli ki határozottan azokat a határokat, melybe a magánrendészet már nem hatolhat be és kizárólag az állami erőszak/monopólium ad védelmet. A magánbiztonság működésének nem kellő professzionalizmusa szintén táptalaja lehet a biztonságérzet romlásának.²¹ Ugyanakkor legalább ekkora a veszélye annak, ha az állami rendészet nem látja be saját korlátait. Amennyiben erőforrásait kiapasztja, úgy működésének a hatékonyság-törvényesség egyensúlya láthatja kárát. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, ami képes elkerülni az előzőekben felsorolt tévutakat.

4. A polgárórség

A polgárórség és az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek önkormányzati rendészetben intézményesült tevékenysége a helybeni problémák helybeni megoldásának alapjait jelentik. Létrejöttük és működésük filozófiája alapvetően ellentétes a rendőrség centralizált probléma megoldási mechanizmusaival, munkájuk helyben koncentrált. Ám amíg az önkormányzati rendészet a bagatell bűnözés vonatkozásában hatósági jogkörök gazdája, a polgárórség a kollektív önvédelmet a jelenlétével valósítja meg.

A jelenléttel megvalósított őrködésben a rendőrség stratégiai partnere a polgárórség. A működését legitim alpra helyező kollektív önvédelem a közösség erejével és szolidaritásával képes megsokszorozni az egyes ember védelmi képességeit. Tevékenysége széleskörű összefogáson alapszik, melyben fontos szövetségesei az önkormányzat és a rendészet állami szerepvállalói. Munkáját az önkéntesség és a szolidaritás elvére építve egyesületi keretek között az Országos Polgárőr Szövetség irányításával hatósági jogosítványok nélkül, alkotmányos értékek mentén végzi. Bár a polgárőrök képzése, működésük szabályozottsága az utóbbi években egyre strukturáltabb,²² törvényi felhatalmazásuk, társadalmi szerepük alapvetően a rendőrséggel együttműködésben megvalósított laikus őrködő funkció ellátására predestinálja őket.

20 KORINEK (2006) i. m. 79.

21 FINSZTER (2008) i. m. 259.

22 A polgárőrök képzése évenként megújuló képzési terv alapján történik, 2014-től a vezetők fejlesztését szolgálja az ún. Polgárőr Akadémia, 2016-ban került elfogadásra a Polgárórség jelenleg hatályos Szolgálati Szabályzata.

5. A kiegészítő, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti szervek

Merőben más az önkormányzati rendészet helyzete a közbiztonság rendszerében. A rendészeti alrendszeren belül a járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságok között említi Finszter a közterület-felügyeletet és az önkormányzati rendészeteket.²³ Az önkormányzatok rendészeti szerepvállalását az Möt. 13. §-a alapozza meg, amely kimondja, hogy a település közbiztonságának biztosításában való közreműködés a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik. A törvény felhatalmazza az önkormányzatokat arra, hogy a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezetet hozzon létre, amely alaptevékenységét a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás alapján a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.

A felsorolt két jogszabály létrejötté az állam azon felismerésének eredménye, hogy a közbiztonsággal kapcsolatos helyi közösségi igények kielégítése nem biztosítható csupán a centrális irányítású állami rendőrség által. Christián megállapítása szerint „[a] katonai elvek mentén működő és professzionális értékeket hangsúlyozó rendőrség képtelen hatékony választ adni a növekvő társadalmi feszültségek, valamint a bűnözés komoly emelkedése közepette”.²⁴ A centrális, militarista rendőrség legnagyobb hiányossága, hogy távról és pontatlanul érzékeli a társadalom közbiztonsággal kapcsolatos igényeit és nehézkesen reagál rájuk. A helyi közbiztonság megteremtésében a települési önkormányzatoknak meghatározó szerepet szánnak az említett jogszabályok, azonban mégsem következett be a remélt áttörés. Az önkormányzati rendészet működési keretrendszere még rendkívül kezdetleges, kiforratlan. Hiányzik az egységes szemléletű szakemberképzés, az önkormányzati rendészeti szakemberek közalkalmazotti jogállása nincs összhangban a helyi rendészeti funkciókkal. A professzionalitás hiánya az irányításban is érezhető. A működést érintő jogszabályok fragmentáltsága, az egységes rendőrségi felügyelet hiánya, az önkormányzati rendészeti szakemberek alulfizetettsége is reprezentálja, hogy az önkormányzati rendészet működéséből jelenleg még hiányzik az a stratégiai szemlélet, amellyel komoly támaszai lehetnének a rendőrségnek a helyi rendészeti problémák kezelésében.

23 FINSZTER (2008) i. m. 259.

24 CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas, 2011, 186.

6. A településbiztonság hazai alakulását érintő kutatások eredményei

A fenti megállapításokat az utóbbi években végrehajtott, az önkormányzatok rendészeti szerepvállalását vizsgáló kutatások eredményei is alátámasztják.

Az önkormányzati rendészet jelenlegi helyzetének diagnózisához nyújt fontos adalékot Christián László és Hermann Gábor 2018-as, az önkormányzati rendészetei és közterület-felügyeletek működésének gyakorlati problémáit vizsgáló kutatása. Összegző megállapításaikban tíz pontban foglalják össze az önkormányzat kiteljesedését, hatékonyabb működését nehezítő körülményeket:

„1. a kétszintű – fővárosi – önkormányzatiságból fakadó, azonos feladat- és hatáskörű közigazgatási szervek speciális illetékességéből adódó problémák;

2. a decentralizáltan működő önkormányzati rendészeti szervezetek együttműködésének hiányából fakadó problémák a fővárosban;

3. az egyes önkormányzati rendészeti feladatok centralizációjának hiánya a fővárosban;

4. az integrált rendészeti szakképzés hiányának problémája;

5. a működéshez szükséges normatív finanszírozás hiányának problémája, ideértve az egyenruházat és a kényszerítőeszközök beszerzésének problémáját is, valamint a minimális létszám meghatározásának hiányát;

6. az egységes megjelenés és arculat hiánya;

7. a szakmai és törvényességi felügyelet részbeni hiánya;

8. az önkormányzati rendészeti szervezetek létrehozásához és hatékony működéséhez szükséges módszertan hiánya;

9. az önkormányzati rendészet intézményesített működésének hiányzó jövőképe;

10. az önkormányzati rendészet érdekérvényesítésének hiánya.”²⁵

Bacsárdi és Christián 22, a helyi rendészetben érintett szakemberrel készített interjút, amelyekből egyértelműen kirajzolódik, hogy az önkormányzatok alulfinanszírozottak, a jogszabályi keretek végrehajtására szolgáló normák nem kellően kidolgozottak és komoly szakemberhiánnyal küzdenek.²⁶

25 CHRISTIÁN László – HERMANN Gábor: *Önkormányzati rendészet – közterület-felügyelet – gyakorlati problémái a fővárosi kétszintű igazgatásból adódóan, valamint az önkormányzati rendészet jövőjét meghatározó problémák tágabb aspektusai és azokra adott megoldási javaslatok. Magyar Rendészet, 2018, 18(4), 64.*

26 BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László: *Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet?*

Az önkormányzati rendészetek jövőbeni szerepét érintően kiemelkedő fontosságú működésük társadalmi megítélése. Az ezzel foglalkozó magyarországi kutatás hat magyar sajtótermék 2016-ban megjelent lapszámaiban vizsgálta az önkormányzati rendészetet érintő cikkeket. A kutatásból megállapítható, hogy téma nem áll az országos lapok érdeklődésének fókuszában, ezzel szemben a megyei sajtó rendszeresen ad számot az önkormányzati rendészetek tevékenységéről. A kutatás arra a következtetésre jut, hogy az országos sajtó magasabb fokú, rendszeres érdeklődésének kiváltásához szükség lenne az önkormányzati rendészetek országos szakmai és érdekvédelmi szervezetére, amely helyi rendészetek munkáját képes lenne az országos médiumokban is megjeleníteni.²⁷

Christián László szerint annak ellenére, hogy az önkormányzati rendészet szerepét tekintve a helyi közösségek közbiztonsággal kapcsolatos igényeit szolgálja ki és az interjúk adatfelvételek során megkérdezett rendőri vezetők is úgy nyilatkoztak, hogy komoly tehermentesítő erő számukra az önkormányzati rendészet, mégsem vált az állam által támogatott egységes rendészeti szereplővé. Ennek egyik fontos oka a normatív finanszírozás hiánya. Fontos jogalkotói intézkedések is szükségesek, amelyek a szakmai szervezet létrehozására, a szakmai és törvényességi felügyelet ellátására, a képzési háttér kidolgozására, az egységes megjelenésre és a főként a fővárosban jellemző anomáliák tisztázására irányulnak.²⁸

7. A rendészet átalakulása

A hazai helyzet áttekintését követően fontos bemutatni azt a folyamatot, amely Nyugat-Európában a helyi biztonság felértékelődéséhez vezetett. Azt a jelenséget, amely során a rendőrség egyre távolabb kerül védelmezett közösségeitől, Terpstra, Fyfe és Salet a rendőrség absztrakttá válásaként írja le, amely az egységes rendőrségek létrehozására irányuló reformok jelentős ám nem szándékos eredményének tekinthető. A jövőben számítani lehet arra, hogy az rendőrség elidegenedő jellege még kifejezettebbé válik, amely hosszú távon befolyásolhatja a rendőrség külső és belső kapcsolatait és a rendőrség társadalmi integrációját.

In: CHRISTIÁN László (szerk.): *Rendészettudományi kutatások. A Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2017, 27–38.

27 BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László: Az önkormányzati rendészet társadalmi megítélése a nyomtatott sajtóban. *Belügyi Szemle*, 2019, 67(5), 68–70.

28 CHRISTIÁN László: *A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében*. *Magyar Rendészet* 2020/3, 74.

Az egységes nemzeti rendőrségre való áttérés nagyobb távolságot eredményezett a rendőrség és a társadalom közösségei között, amelyhez a rendőrőrsök bezárása, nyitvatartási idejük csökkentése is hozzájárult. Ennek a változásnak része volt a rendészeti stílus megváltozása, kevesebb figyelem fordult a helyi problémák megoldására, jóval több a segélyhívásokra történő reagálásra.

Terpstra és munkatársai megállapítják, hogy a holland rendőrség új szolgáltatási modellje is hozzájárult a rendőrség és a polgárok közösségei közötti növekvő távolsághoz. Ez az úgynevezett többcsatornás modell lehetővé teszi az emberek számára, hogy telefonon és interneten is bejelenthessék sérelmeiket. A modell bevezetése óta jelentősen megnőtt a rendőrséghez az internetes csatornákon fordulóók száma és lecsökkent azoké, akik személyesen tettek bejelentést.

Az egységes rendőrségek létrehozásának egyik fő oka a költségek csökkentése és a hatékonyság növelése volt. Ennek érdekében a helyi rendőri egységeket összevonták, jónéhány kis település önálló rendőri egység nélkül maradt. A hatékonyság növelésével indokolták a központi segélyhívó rendszerek bevezetését és a piaci szolgáltatások rendőrségen történő meghonosításának indoka fontos szerepet játszott az ügyfelekkel történő kapcsolattartás internet-alapúvá változtatásában is.²⁹

Az új évezredben egyre inkább teret nyert a hírszerzés alapú rendészeti stratégiai megközelítés, mint a problémaorientált rendészet kifinomult és modern változata. Az ezredfordulót követően széles körben el is terjedt. A rendőri tevékenység ilyenét megközelítése óriási mennyiségű adat feldolgozását teszi szükségessé erre speciálisan képzett szakemberek segítségével, amely óhatatlanul maga után vonta a rendőrök közvetlen, személyes és gyakran informális ismeretei értékének és fontosságának folyamatos értékvesztését.

A globális biztonsági problémák – terrorizmus, erősödő migrációs nyomás és az elmúlt két évben a Covid járvány biztonsági vonzatai – kezelése mellett a közösségi rendészet egyre inkább háttérbe szorult és a rendőri munka lényegévé a büntető igazságszolgáltatási funkció ellátása vált.³⁰

Elgondolkodtató az is, hogy a polgárok szempontjából milyen következményekkel járhat a rendőrség növekvő elvont volta. Korábbi tanulmányok azt mutatták, hogy az állampolgárok elvárják, hogy a rendőrség látható, megközelíthető és

29 TERPSTRA, Jan – DUIJNEVELDT, Ivo van – EIKENAAR, Teun – HAVINGA, Terry – STOKKOM, Bas Van: *Basisteamen in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en geveidsgebonden werk*. Amsterdam, Reed Business, 2016, 1–201.

30 TERPSTRA, Jan: *Storytelling about rural policing: the social construction of a professional identity*. *European Journal of Policing Studies*, 2017, 5(1), 17–33.

elérhető legyen.³¹ A súlyos bűncselekmények áldozatai nagyobb bizalommal fordulnak problémáikkal a személyében is megjelenő rendőrhöz, mint az absztrakt távközlési vagy informatikai rendszerekhez.³² A rendőrségnek komoly érdeke fűződik a szoros kapcsolatok fenntartásához, hiszen ezek a közösségek a rendőrség információs bázisát is jelentik.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a rendőrség absztrakttá válása a világ technológiai és társadalmi változásaival párhuzamosan halad és mint ilyen, gyakorlatilag elkerülhetetlen. Az a megközelítés, amely nosztalgiával tekint a rendőrség egykor volt szoros kapcsolatára és elutasítja a rendőrség és a társadalom jelenlegi viszonyát nem visz előre. Nem az a kérdés tehát, hogy mit tudunk tenni a rendőrség növekvő elvont jellegével szemben, hanem az, hogy miként tudunk alkalmazkodni hozzá. Bizonyos ugyanakkor az is, hogy az absztrakt rendőrség jelenléte nem jelenti azt, hogy a közösségi rendészet ideája kiszorul az alkalmazott rendészeti stratégiák közül. A rendészet nem adhatja fel a közösséghez fűződő szoros viszonyát, mert az együtt járna azzal, hogy működésében a közösség biztonság iránti igényeit sem felmérni sem a közt szolgálva kezelni nem lenne képes.

Úgy tűnik, hogy a rendészet erős társadalmi integrációjának Nyugat Európában járt útja a rendészet kiterjesztése és a komplementer rendészet szereplőinek megerősítése, amellyel az önkormányzatok és magánrendészeti szereplők vehetik át a rendőrség közösségi rendészeti funkcióinak egy részét. A továbbiakban e folyamat bemutatását kíséreljük meg három nyugat-európai ország – Hollandia, Skócia és Belgium – példáján keresztül.

8. Hollandia, BOA rendészek

A helyi közbiztonsági problémák rendőrségi kezelésének kritikájaként is felfogható, hogy a 2013-as rendészeti reform óta eltelt években Hollandiában jelentősen megnőtt az önkormányzat által foglalkoztatott rendészek, az úgynevezett BOA tisztek (Buitengewoon Opsporingsambtenaar) száma, amely jelenleg eléri a 23000-et.

A rendőrséghez képest szűkebb terjedelmű hatósági jogköröket gyakoroló BOA tisztek, elsősorban a személyazonosság megállapítására és az egyes

31 VAN DER VIJVER, Kees: *Public safety and the role of the police*. In: VAN DER VIJVER, Kees – TERPSTRA Jan (eds.): *Urban Safety. Problems, Governance and Strategies*. Enschede, Universiteit Twente–IPIT, 2004, 37–64.

32 BOEKHOORN, Paul – TOLSMA, Jochern: *De aangifte van delicten bij de 'multichannelstrategie' van de politie*. Apeldoorn, P and W., 2016, 1–113.

szabálysértések vonatkozásában a pénzbírságok kiszabására terjed ki. Közöttük megtalálhatóak a vad- és természetőrök, a városok közterületeit, létesítményeit és parkolóit őrző közterület-felügyelők, az iskolák rendjéért felelős tisztek és a végrehajtási eljárásokban közreműködő rendészek is.

Az önkormányzat rendészeti szerepének megerősítése nem problémamentes. A rendészeti gyakorlati munkában egy kettős rendszer kontúrjai tűntek elő: egyrészt egy nemzeti, központosított szervezet, amely számos hatáskörrel és lehetőséggel rendelkezik azonban főként a nyomozásra és a reagálásra összpontosít. Másrészt helyi szinten kis létszámú felügyeleti és reagáló szolgálatok működnek, amelyeknek hatásköre és lehetőségei korlátozottak. E kettős rendszer egyik fő kockázata a széttagoltság. Amíg a forrásokkal, széles hatáskörökkel rendelkező rendőrség a reagáló típusú stratégiával eltávolodik a közösségektől, a valódi közösségi rendészeti funkciókat az önkormányzati rendészeti szervezetek gyakorolják valódi hatáskörök nélkül. Mindezek következtében egyre kézzel foghatóbb a veszélye annak, hogy a közösségtől eltávolodó rendőrség a problémákat egyre inkább a kényszer reflexszerű alkalmazásának lehetőségével kezeli.³³

9. A Community Wardens szerepe a skót rendészetben

Az új évezred első évtizedében az Egyesült Királyság kormányai prioritásként kezelték a „közösségi biztonságot”. A Skóciában alkalmazott közösségi biztonsági stratégia a plurális rendészet része lett azzal, hogy a közösségi felügyeleti (Community Wardens) rendszere a rendőrségtől független, az önkormányzatok alkalmazásában, a közösségi biztonság növelése érdekében nyújtott szolgáltatás. A 2012-es rendészeti reformot megelőző években számos kormányintézkedés segítette elő a biztonság közösség általi védelmezését.³⁴ Ugyanakkor a közös biztonság szemléletének kezdetén bizonytalanság övezte azt, hogy pontosan kiket is kell bevonni a biztonság védelmezésébe. Az elszámoltathatóság és a felelősségvállalás kérdése vagy a professzionalitás hiánya kezdetben komoly aggályokat keltett mind a rendészeti szakma, mind a közös biztonság 'címzettjei', azaz a közösségek körében.³⁵ A közösségi felügyelők sikeres alkalmazása

33 TERPSTRA, Jan – FOEKENS, Pim – VAN STOKKOM, Bast: Burgemeesters over hun nationale politie. *Nijmegen State and Law Research Papers*, 2015/1, 20–27.

34 ROWLAND, Richard – COUPE, Timothy: *Patrol officers and public reassurance: a comparative evaluation of police officers, PCSOs, ACSOs and private security guards. Policing & Society*, 2014, 24(3), 265–284.

35 BROWN, Donna Marie: Young People, Anti-social Behaviour and Public Space: The

szempontjából kulcsfontosságú volt szerepük pontos megfogalmazása és elfogadtatása. A skót kormány azáltal, hogy a közösségi felügyelőket a rendőrségtől függetlenül, a helyi közösségeken belül helyezte el és szerepük meghatározása során hangsúlyozta a helyi emberekkel való szoros kapcsolat kialakítását, a Wardenst a közösségi rendészet központjába állította.³⁶ Rendőrségtől független működésük azonban azt is jelentette egyben, hogy egy egyre több szereplőből álló közbiztonsági rendszer részévé váltak, amely a rendőrségből, a helyi önkormányzat alkalmazottjaiból, az önkéntes szektorban szerepet vállalókból, a magánrendészet vállalkozásaiból tevődtek össze.

Donna Marie Brown rámutat, hogy a Wardens számára nem csak lehetőség volt a közösségi rendészeti szemlélet. Lévén, hogy hatósági hatáskörük nem volt, a járőrözéssel és jelenléttel megvalósított megelőzési tevékenység hatékonyra tételéhez egyetlen igazán hatásos eszköznek a közösség bizalmának elnyerése bizonyult.

A közösségi felügyelők tevékenységükkel gyakorlatilag a betört ablakok elméletét valósították meg Skóciában. A kisebb súlyú rendellenességek, jogsértések kezelésével lehetőséget teremtettek a súlyosabb jogsértések megelőzésére.³⁷ Értékelésében Donnelly külön kitér a Skót Rendőrség Királyi Főfelügyelője által megfogalmazottakra, mely szerint „Noha nem helyettesítik a rendőrséget és nem rendelkeznek rendőri hatáskörrel, mégis olyan kiegészítő erőforrás, mely „*megnyugtató jelenlétet biztosít a helyiek számára, elősegítve ezzel a közösség biztonságát és fejlődését*”.³⁸

10. A rendészet kiterjesztésének belga változata

Az ezredfordulón a nyugat-európai országok közül először Belgium egyesítette az addig az önkormányzatok által működtetett rendőrségeket egységes nemzeti rendőrséggé. A belga rendészet másik jelentős reformfolyamata a rendészet pluralizációja terén ment végbe.

Role of Community Wardens in Policing the ‘ASBO Generation.’ *Urban Studies*, 2013, 50(3), 538–555.; LONGSTAFF, Abie – WILLER, James – CHAPMAN, John – CZARNOMSKI, Sarah – GRAHAM, John: *Neighborhood Policing. Past, Present and Future. A review of the literature.* [s.l.] Police Foundation, 2015, 1–80.; O’NEILL, Megan: The case for the acceptable ‘other’: the impact of partnerships, PCSOs and Neighbourhood Policing on diversity in policing. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2015, 9(1), 77–88.

36 BROWN (2013) i. m. 543–555.

37 DONNELLY: *Municipal Policing in Scotland.* Dundee, Dundee University Press, 2008, 1–284.

38 DONNELLY i. m.

A rendőrség átalakításáról szóló WGP törvény³⁹ szerint a rendőrség működése közösségi rendészet filozófiájára épült, melyben fajsúlyos helyet kapott a bűnmegelőzés. A belga kormány 1998-ban összesen 123 millió euro összegű beruházással kívánta elősegíteni a bűnmegelőzési célok megvalósulását. Ez az aktus állította fejlődő pályára a rendészet pluralizációját, amely során állami kontroll mellett maga az állam mond le bizonyos rendészeti feladatairól és adja át azokat a hivatásos rendészeten kívüli civil szervezeteknek vagy a piac szereplőinek. A közterületeken megjelenő rendőrségen kívüli biztonsági formációknak együttműködési megállapodást kellett kötni a rendőrséggel. Feladatuk kettős volt, egyrészt jelenlétükkel szolgálták a preventív célokat, másrészt az önkormányzati rendeletek betartatásáért is feleltek.⁴⁰

Az önkormányzati rendőrségek megszüntetésével az önkormányzatok közvetlen ráhatása a közbiztonság fenntartására némileg csökkent, mivel azonban a helyi rendőrségek költségvetésének 60%-át továbbra is az önkormányzat állta, befolyásuk megmaradt.⁴¹ Az állam azzal is kézben kívánta tartani a közbiztonsági problémák helyi kezelését, hogy a teljes privatizáció helyett az önkormányzatok számára inkább a rendőrségen kívüli fegyver nélküli közbiztonsági erők működtetését ösztönözte. Az önkormányzati rendészetről szóló úgynevezett MAS⁴² törvény egyik fő célja az volt, hogy az önkormányzatok számára a közösségi őrök alkalmazásával biztosítsa a helyi rendészeti szervezet működtetésének lehetőségét. Bár a törvény felhatalmazást ad a jogsértések szankcionálására, a közösségi szemlélet a gyakorlati végrehajtást a büntetések nélküli intézkedések irányába toltá el.

A rendészet pluralizációjának másik nagy területe a magánbiztonsági szolgáltató cégeké. A nyílt közterületeken gyakorlatilag a rendellenességek – szemét, megrongált parkok, graffitik stb. jelzésére korlátozódik a magánbiztonsági szolgáltatók hatóköre – mivel a rendőrség ezek kezelésére csak drága és nehezen elérhető szolgáltatásokat tudott nyújtani. A magánszektor és a közösségi őrök között a mai napig érezhető a rivalizálás hiszen a magánbiztonsági szereplőkhoz

39 Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus 7. December 1998. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1998/12/07/1998021488/justel> (2021. 11. 04.)

40 DEVROE, Elke: Purple Vests. The origins of plural policing in Belgium. *European Journal of Policing Studies*, 2015, 2(3), 311.

41 Uo. 313.

42 Municipal Administrative Sanctions Act (MAS) (1999), a törvény jelenleg hatályos állapota: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2013/06/24/2013000441/justel> (2021. 11. 02.)

képest többletjogosítvánnyal rendelkező közösségi örök nem csak kevesebb képzés fejében tehetnek többet, de azokon a területeken, ahol nagy számban alkalmaznak közösségi őrt, kevesebb szükség van a magánszolgáltatókra, így gyakorlatilag piacot vesznek el és konkurenciává válnak.

11. Összegzés

A helyi biztonság szerepének felértékelését és a rendészet pluralizációját előmozdító folyamatok hazánkban és Nyugat-Európában eltérőek voltak. Magyarországon az államszocializmusból a demokratikus jogállamba való átmenettel megszűnt az államnak a közbiztonság fenntartásában betöltött kizárólagos szerepe. A magántulajdon és a piacgazdaság térnyerését, valamint a bűnözés ugrásszerű növekedését követően az állam lemondott monopol helyzetéről és a közbiztonsági feladatok egy részét az önkéntes civil szerveződésekhez, az önkormányzatokhoz és a magánrendészet szereplőjéhez delegálta. Az ezredforduló nyugat-európai rendészeteinek átalakulásában a globalizációs folyamatok játszottak jelentős szerepet. A közbiztonság globális kockázatait hatékonyabban és egységesen kezelő rendőri működés érdekében az önkormányzati rendőrségi rendszereket több országban egységes nemzeti rendőrségek váltották fel. A rendőrségi reformok járulékos következményeként a rendőrség tevékenységének fókuszra leginkább a globális biztonsági kockázatok kezelésére irányult, a helyi biztonság kérdésében ugyanakkor felértékelődött a komplementer rendészeti szereplők – kiemelten az önkormányzatok – szerepe.

Látható tehát, hogy az eltérő folyamatok a településbiztonság jelenlegi hazai és nemzetközi helyzetében számos hasonlóságot eredményeztek. A településbiztonság kérdésében a plurális rendészet felértékelődik, a vizsgált országok példáiból látható, hogy a közbiztonság helyi problémáinak kezelésében az önkormányzatok kulcsszerephez jutnak. A hazai kutatások által felszínre hozott hiányosságok (professzionizálódás hiányosságai, jogszabályi töredezettség, az egységes módszertan hiánya, finanszírozási gondok, a működés átláthatóságával és elszámoltathatóságával kapcsolatos problémák) a vizsgált nyugat-európai országokban a 2010-es évek első felében végrehajtott rendészeti reformok során is megfigyelhetőek voltak. Épp ezért szükségesek és fontosak a nemzetközi tapasztalatok hazai hasznosítását célzó kutatások. Alapvető különbség azonban a felvázolt nemzetközi trendek és a magyar helyzet között az, hogy Nyugat-Európában a rendészet átalakulása tervezett, átfogó rendészeti reformok eredményeként következett be. Ahhoz,

hogy e kutatások eredményei valós haszonnal kecsegtessenek elengedhetetlen, hogy a rendészet minden szereplője kellő nyitottságot mutasson a rendészet előzőekben leírt, egyre nyilvánvalóbb, óhatatlan változásai iránt. Csak így lehetséges, hogy a változásokat ne csupán elszenvedjük, hanem azokat tudatosan éljük meg és formálni is tudjuk.